

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

RIFDE

Red de investigadores en financiación autonómica y
descentralización financiera en España

Coordinadores

María Cadaval Sampedro Xoaquín Fernández Leiceaga

Francisco J. Delgado Rivero Roberto Fernández Llera

Santiago Díaz de Sarralde Míguez Javier Suárez Pandiello

Nota editorial

Quienes editamos y coordinamos esta publicación queremos compartir con las lectoras y los lectores algunas consideraciones relevantes sobre la naturaleza del contenido y el proceso de edición de este volumen.

Este trabajo reúne una amplia selección de documentos y materiales elaborados a lo largo de más de una década. La complejidad inherente a dicha recopilación ha supuesto importantes desafíos en cuanto a la homogeneización de formatos, especialmente en lo relativo al tratamiento de imágenes, gráficos y enlaces digitales. En este sentido, y tras un análisis detallado, se ha optado por conservar las imágenes tal y como aparecen en los documentos originales, ya que no ha sido posible, por razones técnicas y de fidelidad al contenido, transformar de manera uniforme los archivos recopilados.

Asimismo, esta edición incluye más de mil hipervínculos que remiten a fuentes y recursos externos. Aunque en toda publicación digital este aspecto presenta ciertas limitaciones, el carácter temporalmente extenso de este compendio lo acentúa aún más. No obstante, se ha comprobado que muchos enlaces se mantienen operativos y son útiles en el momento de cierre editorial. Aun así, se advierte a quienes consulten esta obra que, dada la evolución propia de internet, no se puede garantizar su vigencia futura.

Queremos expresar nuestro agradecimiento al Instituto de Estudios Fiscales (IEF) por su laboriosa e impecable tarea de edición, en especial por el desarrollo de los índices combinados que acompañan esta obra. Su esfuerzo ha sido fundamental para ofrecer una publicación rigurosa, accesible y de gran utilidad para quienes se acercan a ella con interés académico o profesional. Nuestro reconocimiento se extiende también a su director, ALAIN CUENCA, por el apoyo brindado a lo largo de este proceso.

Finalmente, queremos dedicar un recuerdo especial a ALFONSO UTRILLA, colaborador destacado del blog y firme defensor del conocimiento riguroso en el ámbito de las finanzas públicas, fallecido prematuramente en 2021. Su voz, su compromiso intelectual y su generosidad siguen presentes en muchas de las páginas de esta obra.

© Instituto de Estudios Fiscales

Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

Las opiniones expresadas pueden no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:
<https://cpage.mpr.gob.es>

I.S.B.N.: 978-84-8008-433-8

N.I.P.O.: 228-25-004-2

Edita: Instituto de Estudios Fiscales
Avda. Cardenal Herrera Oria, 378
28035 Madrid (España)
www.ief.es

PRÓLOGO

Santiago Lago Peñas

Jorge Martínez Vázquez

Directores de RIFDE

La transición a la democracia en España trajo consigo una fuerte apuesta por la descentralización del poder político y las finanzas públicas; una apuesta que se ha convertido en baluarte y seña de identidad de nuestro estado de derecho. No existen precedentes en el Mundo de un cambio tan intenso y rápido a partir de un Estado unitario y altamente centralizado; como tampoco de los grandes logros en el ámbito del federalismo fiscal, por más que persistan problemas y no siempre hayamos acertado en las decisiones.

Para seguir avanzando, podemos seguir inspirándonos y aprendiendo de las experiencias de otros países, federales y unitarios descentralizados. Pero estamos obligados a pensar en nuestra realidad idiosincrática, y debemos discutir y encontrar soluciones propias. Ese era el objetivo principal que nos marcamos en 2008, cuando nació RIFDE, acrónimo de la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización Financiera en España. Desde entonces y de forma progresiva, RIFDE se ha convertido en un espacio de referencia para la reflexión y el intercambio de ideas sobre los retos y oportunidades de la descentralización en España, tanto para los académicos como para los responsables del área en el nivel autonómico y central.

Como un paso más en esta estrategia, en 2014 decidimos crear un blog en el que compartiésemos con un público más amplio nuestras ideas. Para ello, recabamos el apoyo del diario Expansión, que nos brindó su magnífica plataforma digital. A lo largo de los años, sucesivos editores del blog “De fueros y huevos” han trabajado desde la generosidad y la dedicación, facilitando ese puente entre la academia, los responsables de políticas públicas y la ciudadanía. En concreto, María Cadaval Sampedor, Francisco J. Delgado Rivero, Santiago Díaz de Sarraide Míguez, Roberto Fernández Llera, Xoaquín Fernández Leiceaga y Javier Suárez Pandiello. A todos los que han contribuido a este esfuerzo a lo largo de los años, ya sea escribiendo, editando o leyendo, gracias. Que este libro sea tanto un homenaje a lo logrado como una invitación a seguir avanzando juntos en el camino hacia una España más descentralizada, equitativa, eficiente y cohesionada.

En esta obra se ofrece una selección representativa de los textos publicados hasta 2024. Una década que ha sido testigo de acontecimientos históricos como la Gran Recesión, que ha golpeado con particular crudeza a la economía y la sociedad españolas; una pandemia, que tuvo en España uno de sus epicentros en los primeros meses, los que se vivieron con más incertidumbre, más temor y menos conocimiento; y una crisis inflacionaria que parecía

imposible al abrigo del Euro. Todo ello ha puesto a prueba el modelo territorial español y han generado un rico acervo de análisis en este espacio.

Las entradas escogidas tratan de reflejar la diversidad y complejidad de los temas abordados y servir de brújula para orientarse en el futuro inmediato. Los temas tratados, desde la evolución de los marcos normativos hasta el análisis de experiencias internacionales, ofrecen valiosas lecciones que pueden informar los pasos a seguir en diversos ámbitos. Solo como ejemplo, la reflexión sobre la importancia de diseñar sistemas de financiación de los gobiernos subcentrales que equilibren la eficiencia y la equidad es una constante que atraviesa muchas de las contribuciones aquí recogidas.

En un mundo cada vez más fragmentado y polarizado, iniciativas como RIFDE y su blog nos recuerdan que el conocimiento y el diálogo son herramientas poderosas para construir sociedades más justas, cohesionadas y resilientes. Es nuestro deseo que esta obra inspire a nuevas generaciones de investigadores, a responsables de políticas públicas y a ciudadanos interesados en el devenir político y social de España. Por nuestra parte, a partir de 2025 nos comprometemos a impulsar la actividad y el liderazgo intelectual de RIFDE, en correspondencia con la urgencia y dificultad de abordar cuestiones críticas como la reforma de la financiación autonómica y local, la metabolización de los mecanismos extraordinarios de financiación, la reforma del marco normativo para garantizar la estabilidad fiscal y el cumplimiento con las reglas fiscales europeas, y la revisión a fondo de los mecanismos de gobernanza multinivel, entre otras. La agenda de asuntos pendientes es muy amplia.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Índice cronológico

2014

Bienvenidos al debate sobre financiación territorial	47
Federalismo y un señor de Murcia	49
La pasión y el interés	51
Comprendiendo a Cataluña.....	54
¿A qué se dedican las regiones en sus impuestos propios?.....	56
¿Deuda o disparate histórico?	58
Apagando fuegos con gasolina	60
Irresponsabilidades fiscales	62
Podemos preguntar.....	63
Sobre el mundo local español	64
La belleza federal asimétrica.....	66
La financiación de las Comunidades Autónomas por la puerta de atrás: a propósito del FLA.....	68
Volvemos en 2015	71

2015

De rescates, elecciones y populismo.....	73
Regreso al futuro del federalismo fiscal	76
La estabilidad presupuestaria autonómica: algo está fallando	79
Un vigorizante para el FCI	80
Cuando el niño imita a su papá.....	81
¿Quién ajusta al ajustador?.....	82
Diversidad fiscal.....	85
Juegos centralistas con reglas confusas	86
Anomalía en la financiación	88
Financiación autonómica	90
Federalismo fiscal y cohesión sanitaria.....	92
Cataluña y la igualdad	94
Filosofía y lenguaje de la financiación autonómica	96
Parlamentarios, financiación autonómica y división interna en los partidos.....	98
En contra de la utilización (política) de las balanzas fiscales.....	101

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

En Cataluña amanece... que no es poco.....	103
Son aquellas pequeñas cosas	105
¿Y la hacienda local? ¿Existen propuestas? ¿Para cuándo?.....	108
El empuje de la deuda autonómica	110
No disparen demasiado sobre las Comunidades Autónomas.....	112
¿Una vuelta de tuerca a la cohesión europea?	115
La financiación autonómica otra vez.....	118
Balance desequilibrado.....	120

2016

Las grietas sociales en el Estado del Bienestar.....	123
Sexo, mentiras y cintas de vídeo.....	126
Crónica de un endeudamiento anunciado	128
Deuda sanitaria: el recuerdo del ayer	130
XXIII Encuentro de Economía Pública.....	132
¿Un modelo de financiación autonómica en el horizonte?.....	133
Pecados y perdones financieros.....	135
Unos más iguales que otros.....	139
Cómo controlar a los políticos	142
De derechos, privilegios y méritos	145
¿Son autónomas las comunidades autónomas?	147
¿Qué sabemos de la factura hospitalaria autonómica?	149
¿Son las comunidades autónomas culpables del déficit?.....	151
Inversión pública descentralizada: algunas reformas necesarias.....	154
Impuestos federales impropios.....	157
Estado autonómico, democracia y rendición de cuentas	159
¿En la senda de la “racionalidad” presupuestaria?	161
Sentencias para otra campaña electoral.....	163
Las subvenciones de nivelación: ¿pegamento o disolvente?	165
La dependencia sigue en espera.....	167
La financiación autonómica y sus reformas	169
Sobre el territorio tras las elecciones: más preguntas que respuestas	172
Autonomía financiera en fuera de juego	175
¿Vivieron las comunidades autónomas por encima de sus posibilidades?.....	177
¿30 años no es nada? Los técnicos en el modelo de financiación regional.....	180

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Financiación autonómica: entre la corresponsabilidad y la justicia	182
Las comunidades autónomas: distintas realidades	184
Declive demográfico y financiación regional	186
¿Veinte apellidos vascos?	188
Lo mejor es enemigo de lo bueno.....	190
La (in)soportable consolidación del FLA	193
Deseos y realidades.....	196
Esa “droga” llamada FLA.....	197
Gobierno y descentralización fiscal entre costuras	199
Consensos en financiación autonómica: ¿demasiado tarde?	202
Hace falta un nuevo reparto del déficit autonómico	205
Estrategias autonómicas y recortes sociales	207
La “felicitación” de Bruselas a Rajoy	209
Fiscalizando la financiación autonómica.....	211
La nivelación total no es ineficiente.....	213
Ordinalidad: lo que no se debate en el resto del mundo.....	215
Financiación autonómica: cuestión de enfoque.....	217
Financiación territorial: empezar por el principio	219
Mapa de la financiación autonómica	222
Actitudes ciudadanas ante las políticas sociales autonómicas	224
¿Hay que volver a separar la sanidad de la financiación autonómica?	226

2017

¿Funciona la descentralización en España?	229
¿Para qué sirve una conferencia?	231
Autonomías entre la salida, la voz y la lealtad.....	233
Año nuevo, financiación autonómica nueva	235
Recentralización con matices en política social	237
En la antesala... ..	239
¿Sin Cataluña? ¿Se hablará de las forales?	241
Fondo de Liquidez Autonómico: ¿patada hacia delante?	243
¿Cómo vamos a ponernos de acuerdo?.....	245
El porqué de la armonización	247
¿Viola el derecho de autonomía la tasa de reposición?.....	249
Consensos técnicos sobre financiación autonómica.....	251

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Autonomía, reglas y otros animales de compañía	253
La regla de oro ha muerto	255
Competencias municipales: no más piedras en el camino	257
Posverdad y reparto autonómico de la inversión	260
Conllevarse, responsabilizarse, crear ilusión	262
A la busca y captura de la plusvalía.....	264
Con lo que ya tengo y lo que me va a tocar en el reparto.....	267
Del voto vasco y su precio	269
Municipio, financiación y Estatuto de Autonomía	271
Gobiernos autonómicos y municipales: una extraña relación.....	273
La ciencia-ficción de la deuda	276
Copago y eficacia del sistema sanitario español.....	278
Oprimidos en Europa	280
Corresponsabilidad y planificación presupuestaria autonómica	282
Un paraguas para los días de lluvia	284
No es economía, es ideología.....	286
Reflexiones sobre el tamaño óptimo municipal	288
¿Queremos más pastel? ¿A quién le corresponde?.....	291
Impuesto turístico y financiación local.....	293
La remunicipalización: ¿solución o posverdad?.....	295
Detrás de los números hay personas	297
Estado y precio de la financiación autonómica	301
¿Parlem?.....	303
NoCatExit o la imposibilidad del <i>ceteris paribus</i>	304
Árboles, bosques, pirómanos y bomberos	306
Diálogo y negociación	308
Un <i>déjà vu</i> municipal.....	311
Presupuesto de 2018: <i>quo vadis?</i>	314
Mirar hacia el futuro	316
Forales que no aportan	319
Fuga de empresas, ¿caída de la financiación?	321
El principio del fin de la inconstitucional regla de gasto	322
Mi caso es singular	324
Hace falta una mayor atención a la Universidad.....	326
Recelo presupuestario	328
Sobre la regla de gasto y las corporaciones locales	330

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

2018

Una fiscalidad más eficiente	334
¿Vale la pena calcular el <i>tax gap</i> ?	336
El acuerdo (im)posible	338
La financiación no arregla el mundo	341
La planificación importa	343
Sobre el origen de ese error llamado regla de gasto	345
¿Hay respuestas para el mundo local?	348
Tensiones secesionistas: nuevas preguntas y lecturas	353
Ilusionismo presupuestario	356
La pendiente factura farmacéutica autonómica	358
La ruptura	360
Feminismo, pensiones y financiación autonómica	363
¿Estamos a Rolex o a setas?	366
Hirschman y Cataluña: salida, voz y lealtad	368
Una lectura interesada de Juan de Mairena	370
Gobiernos locales: ¿son demasiados?	373
¿Está próxima la quita de deuda a las comunidades autónomas?	376
El efecto bumerán de la ejecución presupuestaria	378
Historia de dos verdades	380
Incendio en la financiación autonómica	383
No lo hacemos tan mal	385
Apartamentos turísticos (I): turismo cultural insostenible	387
De gobiernos inestables, mociones de censura y financiación territorial	389
Financiación autonómica: una propuesta desde Cataluña	391
Las deudas futuras no son solo una cuestión de déficit	394
La reforma sin Reforma	396
¿Qué hay de lo mío?	398
Fútbol, autoridad y responsabilidad fiscal	400
La financiación de los servicios en la España despoblada	403
Apartamentos turísticos (y II): ¿ahora qué hacemos?	405
Demorando y “bilateralizando”	408
Descentralización y crecimiento	410
El cubo de Rubik autonómico	413
Racionalmente equivocados	415
El otoño que nos viene	417

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Pagar por la piscina y no por la escuela.....	419
La fórmula mágica.....	421
¿Será 2019 el año que vivimos sin presupuesto?	423
Una de presupuestos, sin condimento territorial.....	425
Financiación autonómica: más liderazgo político.....	427
El gobierno local: llamemos a las cosas por su nombre.....	429
Un nuevo horizonte de financiación sanitaria	431
Lo que no votaremos	433
Carta a un presidente.....	434
¿Qué hay de lo mío?	436
Resultados de las elecciones andaluzas y Estado de las autonomías.....	438
No todo es una cuestión de dinero.....	441
Incertidumbre prorrogada	444

2019

El CIS y el modelo de Estado: cabreados.....	447
Inversiones del Estado: <i>ora pro nobis</i>	450
A vueltas con la regla de gasto	452
Sucesiones: intentando destruir un impuesto de 2.000 años.....	454
Argumentos, falacias y confusiones sobre el Impuesto de Sucesiones	458
Cataluña: dos tipos de conflicto en un mismo territorio	461
La administración local: cenicienta y heroína.....	463
Ingovernabilidad programada.....	465
Prórroga presupuestaria y financiación autonómica.....	467
Financiación más justa frente a la despoblación.....	470
El IRPF de las autonomías: revisión y algunas sugerencias.....	472
Fiscalidad territorial e internacional.....	474
La crisis de los 40	477
Abriendo los candados de Montoro o por qué se debe permitir el uso del superávit de las Administraciones Locales	479
¿Es necesario establecer impuestos sobre el uso de los datos?.....	482
“Préstamos” entre niveles de gobierno.....	485
Una oportunidad difícil de repetir.....	487
Resaca postelectoral y financiación autonómica.....	490
El agujero negro de los BEPS y las GAFAs	493

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

¿Municipios grandes o pequeños?.....	495
El gasto farmacéutico autonómico nos conecta.....	497
¿Tienen las CCAA un papel que cumplir en el desarrollo regional?.....	499
¿Quién y en qué se gasta el dinero público en España?.....	501
¿Garantiza nuestro sistema educativo autonómico la igualdad de oportunidades?.....	504
De funcionarios, crisis y ocurrencias.....	506
La tecnología al servicio de las administraciones tributarias.....	508
Dime el tipo (de IBI) de tus vecinos y te diré el tuyo.....	512
Pasapalabra.....	514
Reducción de las desigualdades y municipios.....	516
¿Hay competencia fiscal entre CCAA?.....	519
La reforma fiscal ambiental: mucho ruido y pocas nueces.....	521
Vuelta al cole en las autonomías.....	523
Es preciso un sector público innovador.....	525
¿Quién es el responsable de la repetición electoral?.....	527
El desbloqueo de los 4.500 millones, ¿un nuevo ejemplo de deslealtad institucional?.....	529
La Mechá. El sistema de autocontrol homologado, otro cuento del liberalismo.....	531
¿Cómo afectan los sesgos psicológicos a la economía pública?.....	534
¿Una transferencia niveladora para todos los municipios?.....	537
Fiscalidad solvente.....	539
La inversión municipal explicada a un extraterrestre.....	541
Cameron Sánchez y los aprendices de brujo.....	545
¿Qué hacemos con el Impuesto sobre el patrimonio?.....	548
Las entregas a cuenta en 2019: una espiral de pasiones.....	550
La reforma fiscal local. <i>Quo vadis?</i>	553
¿Lo que pagamos en impuestos es mucho?.....	556
La economía española peina canas.....	558

2020

El valor de una financiación autonómica sostenible.....	561
Al rescate del FCI y de la innovación regional.....	563
¿Cómo se distribuyen la renta y la pobreza en España?.....	565
España necesita mejorar su arquitectura institucional.....	568
¿Y si vale el Estado Federal?.....	570
A vueltas con el Impuesto de Patrimonio.....	572

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

El Estado incumplió e incumplirá.....	575
Coronavirus y nivelación horizontal	578
Nuevos impuestos, nuevos interrogantes	580
De Comisiones de expertos, informes y reformas pendientes.....	583
Gasto social y descentralización en España	585
El triunfo de la injusticia.....	587
¿Qué pueden hacer las administraciones locales para mitigar los efectos de la COVID-19?....	591
¿Las finanzas municipales resistirán con éxito la COVID-19?	594
La economía española: entre lo malo y lo peor	596
“Desescalada” asimétrica y finanzas públicas en tiempos de coronavirus.....	599
¿Pone en duda la Covid-19 el sistema de descentralización en España?.....	601
Pandemia descentralizada	603
Los años que volveremos a vivir peligrosamente.....	606
¿Cómo influye la ausencia de información en una situación de pandemia?	608
La reputación como capital y la política regional	611
Un Ingreso Mínimo Vital con gestión compartida	614
Desafíos pendientes de la descentralización en España.....	617
Reconstrucción	619
Cogobernanza y financiación autonómica.....	622
Políticas públicas de liquidez y cumplimiento fiscal	624
¿Cómo va a variar la fiscalidad sobre el consumo tras la Covid-19?.....	626
¿Qué se puede hacer en el IVA para recaudar más?.....	629
¿A quién subir impuestos? Los deseos y las posibilidades.....	633
Siete claves que deben aplicar las Entidades Locales para evitar el despoblamiento rural en la nueva normalidad	637
Las cuestiones pendientes del sistema tributario español	640
La financiación autonómica: un problema estructural	643
Gato blanco, gato negro y los remanentes de los ayuntamientos.....	645
¿Tributan los bolígrafos como remuneración en especie en el teletrabajo?	647
La reforma integral de la financiación territorial debe avanzar hacia un modelo sencillo y transparente.....	649
¿Cuánto han caído los ingresos públicos tras la irrupción de la COVID-19?.....	651
La cooperación, la coordinación y otras criaturas extrañas	654
Sobre federalismo y pandemias: el encaje de Madrid en España.....	656
Eisenhower era comunista	659
¿Unos presupuestos para salvar la economía, la legislatura o el pacto de gobierno?	663
¿Por qué somos de los últimos de la fila?	665

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Sobre la descentralización en tiempos de COVID	667
Horizonte fiscal postpandemia: un reto exigente.....	669
Una propuesta para la reforma de la financiación autonómica basada en la capacidad fiscal...	671
La armonización entre Ortega y Madrid.....	674
Madrid no es un paraíso fiscal, pero su actuación no es neutral	676
El año que redescubrimos a Keynes.....	678

2021

¿Qué se debe esperar en 2021 en la economía mundial?	682
¿Qué papel han de jugar los ayuntamientos tras la COVID-19?	685
De necesidades y virtudes: sobre las fusiones de municipios en entornos urbanos	687
¿Pagamos impuestos a las comunidades autónomas?.....	691
¿Es necesario incrementar el déficit público para salir de la crisis actual?	694
Ayudas directas anticovid regionales: ¿para cuándo la segunda dosis?.....	696
La recuperación general precisa de solidaridad territorial.....	698
Las reglas fiscales han muerto. ¡Vivan las reglas fiscales!.....	701
Next Generation EU y descentralización	703
¿Cuándo se podrá viajar entre Comunidades?	705
La estrategia europea de vacunas frente a la COVID-19: todos a una, como en Fuenteovej(veintisiete).....	707
¿Para cuándo la reforma del Impuesto Municipal sobre Plusvalías?	709
El problema del alquiler residencial: ni galgos, ni podencos	711
De youtubers y otros animales tecnológicos	714
Los siete rasgos que marcan el cambio de paradigma de la Hacienda Pública del siglo XXI.....	717
Los ayuntamientos ante la COVID-19: ¡ahí están!.....	719
Conflictos de baja intensidad y su impacto económico: el caso de Cataluña.....	723
Automatización, renta básica universal e imposición a los robots.....	726
Las entidades locales: un rompeolas de proximidad durante la crisis de la COVID-19	729
El coste de los servicios locales y principio de transparencia: Una propuesta.....	732
El impuesto sobre sucesiones: ¿es posible un mínimo consenso?	735
La reforma de la financiación local: una asignatura pendiente.....	738
Fiscalidad autonómica, fraude fiscal y recuperación económica	740
España: ¿Seguirá siendo un buen país para defraudar?	742
El tamaño municipal importa a la hora de participar en los Fondos Europeos	744
Indicios positivos en la recuperación de la recaudación	746

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Las rentas mínimas autonómicas llevan funcionando tres décadas con elevada desigualdad...	749
Interinidad y justicia.....	751
El acuerdo sobre la tributación de las multinacionales es, esta vez sí, histórico.....	754
Tras la Covid-19: causas comunes y armonización fiscal	757
Apuntes para una reforma fiscal en España.....	759
A vueltas con el mercado eléctrico	763
Financiación autonómica y población ajustada: un encaje diabólico.....	766
La armonización fiscal es una cuestión de grado	768
¿Para cuándo una verdadera reforma fiscal a nivel local?	771
De viviendas, propietarios ricos e IBI.....	774
La imposición sobre los beneficios de las grandes multinacionales: ¿un acuerdo histórico?	777
¿Un efecto corrector para la próxima financiación autonómica?	780
A vueltas con la tributación de las plusvalías municipales.....	782
RIFDE marca la senda para la reforma del sistema de financiación autonómica	784
La financiación autonómica: un sudoku difícil de resolver	786
La evolución de los ingresos públicos enfría los datos de la recuperación.....	789
En el principio era el coste	791
Frentes y fondos.....	794
El equilibrio de los cuerpos.....	796
Una posible condonación de la deuda autonómica	798
De la selectividad a la “generación del 13” pasando por el dilema del prisionero	801
Los millonarios no necesitan defraudar	804

2022

La población ajustada: ¿y nada más?.....	808
Demanda de redistribución e impuestos en España.....	811
El mecanismo de ajuste en frontera por carbono: fiscalidad verde europea.....	814
Financiación autonómica y lealtad institucional	817
La necesaria reorganización de la planta local.....	819
Una fusión municipal ejemplar.....	822
El sistema fiscal español: esperando su reforma	825
Financiación autonómica: no solo importa el qué y cuánto sino también el cómo	828
Guerra en Ucrania: vuelta al proteccionismo y finanzas públicas	831
A propósito de los PERTEs autonómicos	833
Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria: digitalización e innovación.....	835

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

La fiscalidad medioambiental en el Informe de la Reforma Tributaria.....	839
¿Ha funcionado la regla de gasto? Una reflexión a los diez años de su aprobación	843
¿Debe eliminarse el Impuesto de Actividades Económicas?	846
Cómo y cuánto redistribuye el Sector Público en España	849
Impuesto sobre el patrimonio y más allá	852
Pequeña infancia y desigualdades: Otro debate pendiente	856
Y qué tal si hablamos de un impuesto sobre la renta ético.....	858
La financiación autonómica y la correcta aplicación de la población ajustada.....	861
Temporalidad en el empleo público local: Un mal endémico.....	864
La inestabilidad económica y política frenan la reforma del sistema de financiación auto- nómica.....	867
¿Cómo gestionan las comunidades autónomas sus presupuestos?	869
A propósito de la formación universitaria en España: reflexiones desde la experiencia.....	872
¿Qué papel están jugando las comunidades autónomas en el desarrollo del Plan de Recu- peración, Transformación y Resiliencia?.....	874
Mancomunidades de municipios: mucho por mejorar.....	879
El nuevo (no) impuesto sobre la banca.....	881
La financiación autonómica: un problema de falta de cultura federal.....	884
El tango de la financiación subcentral entre dos crisis: 20 años no es nada, 10 fueron bas- tante	886
Sin noticias del gasto.....	890
El infructuoso debate de los impuestos y las autonomías	892
Tiempos interesantes.....	895
Aún muchas preguntas y muy pocas certezas.....	896
¿Por qué la solución a la financiación autonómica se llama Australia?	899
El impuesto a las grandes fortunas y el uso de la capacidad normativa	902
La perspectiva de género en los presupuestos de las universidades	905
Impuesto Temporal de Solidaridad de Grandes Patrimonios: Consideraciones prelimi- nares.....	907
El interés de la opinión técnica de los profesionales economistas-asesores fiscales sobre el sistema fiscal español.....	910
Repensando la tributación del automóvil (y de otras políticas)	914

2023

El Impuesto sobre Plusvalías, ¿qué se puede hacer?	919
La fiebre de la deuda pública.....	922

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

¿Sabemos que pagamos impuestos a las CCAA? O, simplemente, ¿queremos la descentralización fiscal?.....	925
El diseño institucional es clave en la felicidad de la ciudadanía.....	928
El Estado debe invertir más en dependencia.....	930
Que la nebulosa optimista de la deuda no impida ver la necesidad de un plan de consolidación fiscal.....	932
Next Generation EU: la hora de las comunidades autónomas.....	935
El impuesto a las grandes mentiras.....	937
El Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas de las comunidades autónomas: ¿programas complementarios o sustitutivos?.....	939
<i>Lobbies</i> , dogmatismo, e ineficiencia. El caso de las subastas de medicamentos	942
Las enseñanzas de Forrest Gump sobre la progresividad	945
El compromiso de los ayuntamientos con la educación	948
Disposición a pagar impuestos e información.....	951
¿Qué está pasando con Madrid?.....	954
La empresa pública: la gran olvidada en la agenda política e investigadora del neoliberalismo.....	958
<i>Smart cities</i> ¿Realidad o ficción?.....	962
El ajuste fiscal propuesto por la Comisión Europea: procíclico y poco eficaz.....	965
Nuevos gobiernos para nuevos (y viejos) problemas	969
IRPF y CCAA: ¿mayor autonomía o mayor visualización?.....	972
La financiación municipal: demasiado uniforme, demasiado rígida y demasiado estática ...	976
Pongamos que hablo de despoblación.....	978
¿Podría Feijóo derogar la reforma fiscal de Sánchez si llegase al Gobierno?.....	980
La I+D regional: algunos datos para la reflexión (pública)	982
La presión fiscal en España puede haber tocado techo	985
Charlando sobre la reforma del sistema de financiación.....	988
La excepción Ibérica y el éxito de la regulación española en el control de precios de la electricidad.....	991
¿Son necesarios los peajes?.....	994
Todo a 30 minutos.....	997
Administración tributaria y doble elusión fiscal: <i>No single policy fits all</i>	999
Votar con la cabeza, votar con los pies.....	1003
El agua, clara.....	1010
La atención a la dependencia en España: las gallinas que entran por las que salen	1012
La estrategia del palo y la zanahoria mejora la rendición de cuentas de las entidades locales...	1015
La presión fiscal en España: comparativa con la Unión Europea.....	1019
¿Por qué los ayuntamientos están subiendo los tributos?.....	1021

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

El desafío de la financiación autonómica: entre batallas inmediatas y un futuro incierto ...	1023
Yo descentralizo, ¿tú descentralizas?	1025
La reforma de las reglas fiscales europeas y la financiación territorial	1027

2024

¿Un sistema caducado?.....	1030
Aceptemos el bilateralismo como animal de compañía	1033
¿Por qué son tan complejas las reglas fiscales?	1035
Sobre la prueba única de selectividad	1037
¿Es una buena idea gravar con un impuesto a los robots?	1040
Tributos propios: autonomía y diversidad territorial	1043
¿Estaba Benjamin Franklin en lo cierto?.....	1046
La tributación de las herencias: una subvención a la muerte	1050
Tributos propios y cambio climático.....	1054

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Índice temático

Estabilidad presupuestaria y deuda pública

¿Deuda o disparate histórico?, por <i>Diego Martínez López</i>	58
9/10/2014	
Irresponsabilidades fiscales, por <i>Santiago Lago Peñas</i>	62
30/10/2014	
De rescates, elecciones y populismo, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	73
15/1/2015	
La estabilidad presupuestaria autonómica: algo está fallando, por <i>Santiago Lago Peñas</i>	79
2/2/2015	
Cuando el niño imita a su papá, por <i>Agustín Molina Parray Diego Martínez López</i>	81
16/2/2015	
¿Quién ajusta al ajustador?, por <i>Xoaquín Fernández Leiceaga</i>	82
23/2/2015	
Juegos centralistas con reglas confusas, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	86
26/3/2015	
El empuje de la deuda autonómica, por <i>David Cantarero Prieto</i>	110
1/12/2015	
No disparen demasiado sobre las Comunidades Autónomas, por <i>Xoaquín Fernández Leiceaga</i>	112
15/12/2015	
Crónica de un endeudamiento anunciado, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	128
26/1/2016	
Deuda sanitaria: el recuerdo del ayer, por <i>David Cantarero Prieto</i>	130
2/2/2016	
Pecados y perdones financieros, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	135
23/2/2016	
¿Son las comunidades autónomas culpables del déficit?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i> ..	151
12/4/2016	
¿En la senda de la “racionalidad” presupuestaria?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	161
5/5/2016	
¿Vivieron las comunidades autónomas por encima de sus posibilidades?, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	177
28/6/2016	
La (in)soportable consolidación del FLA, por <i>José Manuel Tránchez Martín, Ana Herrero Alcalde y Javier Martín Román</i>	193
20/9/2016	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Esa “droga” llamada FLA, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	197
27/9/2016	
Hace falta un nuevo reparto del déficit autonómico, por <i>David Cantarero Prieto</i>	205
18/10/2016	
La “felicitación” de Bruselas a Rajoy, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	209
2/11/2016	
Autonomía, reglas y otros animales de compañía, por <i>Ana Herrero Alcalde y Jordi Vila i Vila</i> ...	253
21/3/2017	
La regla de oro ha muerto, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	255
28/3/2017	
La ciencia-ficción de la deuda, por <i>David Cantarero Prieto</i>	276
6/6/2017	
Un paraguas para los días de lluvia, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	284
4/7/2017	
El principio del fin de la inconstitucional regla de gasto, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	322
5/12/2017	
Recelo presupuestario, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	328
26/12/2017	
Sobre la regla de gasto y las corporaciones locales, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	330
28/12/2017	
Sobre el origen de ese error llamado regla de gasto, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	345
30/1/2018	
Ilusionismo presupuestario, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	356
20/2/2018	
Feminismo, pensiones y financiación autonómica, <i>Roberto Fernández Llera</i>	363
13/3/2018	
¿Está próxima la quita de deuda a las comunidades autónomas?, por <i>María Cadaval Sam-</i>	
<i>pedro</i>	376
17/4/2018	
El efecto bumerán de la ejecución presupuestaria, por <i>David Cantarero Prieto</i>	378
24/4/2018	
No lo hacemos tan mal, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	385
15/5/2018	
Las deudas futuras no son solo una cuestión de déficit, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	394
12/6/2018	
Fútbol, autoridad y responsabilidad fiscal, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	400
3/7/2018	
Prórroga presupuestaria y financiación autonómica, por <i>Alfonso Utrilla de la Hoz</i>	467
5/3/2019	
Vuelta al cole en las autonomías, por <i>David Cantarero Prieto</i>	523
10/9/2019	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

El Estado incumplió e incumplirá, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	575
18/2/2020	
¿Las finanzas municipales resistirán con éxito la COVID-19?, por <i>Núria Bosch Roca</i>	594
14/4/2020	
Políticas públicas de liquidez y cumplimiento fiscal, por <i>Alejandro Esteller Moré y José María Durán Cabré</i>	624
7/7/2020	
Gato blanco, gato negro y los remanentes de los ayuntamientos, por <i>David Cantarero Prieto</i>	645
15/9/2020	
El año que redescubrimos a Keynes, por <i>Amadeo Fuenmayor Fernández</i>	678
22/12/2020	
¿Es necesario incrementar el déficit público para salir de la crisis actual?, por <i>Núria Bosch Roca</i>	694
2/2/2021	
Las reglas fiscales han muerto. ¡Vivan las reglas fiscales!, por <i>Diego Martínez López</i>	701
16/2/2021	
Conflictos de baja intensidad y su impacto económico: el caso de Cataluña, por <i>Alejandro Esteller Moré y Leonzio Rizzo</i>	723
19/4/2021	
Una posible condonación de la deuda autonómica, por <i>Diego Martínez López</i>	798
8/12/2021	
Guerra en Ucrania: vuelta al proteccionismo y finanzas públicas, por <i>David Cantarero Prieto</i>	831
7/3/2022	
¿Ha funcionado la regla de gasto? Una reflexión a los diez años de su aprobación, por <i>Ana Herrero Alcalde, Javier Martín Román y José Manuel Tránchez Martín</i>	843
4/4/2022	
¿Cómo gestionan las comunidades autónomas sus presupuestos?, por <i>Daniel Montolio, Clara Picanyol i Puig y Jordi Baños Rovira</i>	869
4/7/2022	
La fiebre de la deuda pública, por <i>Diego Martínez López</i>	922
23/1/2023	
Que la nebulosa optimista de la deuda no impida ver la necesidad de un plan de consolidación fiscal, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	932
20/2/2023	
El ajuste fiscal propuesto por la Comisión Europea: procíclico y poco eficaz, por <i>Diego Martínez López</i>	965
17/5/2023	
La reforma de las reglas fiscales europeas y la financiación territorial, por <i>David Cantarero Prieto</i>	1027
26/12/2023	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Federalismo fiscal

Bienvenidos al debate sobre financiación territorial, por RIFDE.....	47
16/9/2014	
Federalismo y un señor de Murcia, por Roberto Fernández Llera	49
23/9/2014	
La pasión y el interés, por Xoaquín Fernández Leiceaga.....	51
26/9/2014	
Apagando fuegos con gasolina, por Javier Suárez Pandiello	60
15/10/2014	
La belleza federal asimétrica, por Roberto Fernández Llera	66
28/11/2014	
Regreso al futuro del federalismo fiscal, por Roberto Fernández Llera	76
20/1/2015	
Diversidad fiscal, por Santiago Lago Peñas.....	85
9/3/2015	
Juegos centralistas con reglas confusas, por Roberto Fernández Llera	86
26/3/2015	
Anomalía en la financiación, por Alejandro Esteller Moré.....	88
7/4/2015	
Cataluña y la igualdad, por Xoaquín Fernández Leiceaga.....	94
20/10/2015	
Filosofía y lenguaje de la financiación autonómica, por Roberto Fernández Llera	96
27/10/2015	
Parlamentarios, financiación autonómica y división interna en los partidos, por Sandra León Alfonso.....	98
3/11/2015	
En Cataluña amanece... que no es poco, por Javier Suárez Pandiello.....	103
17/11/2015	
Balance desequilibrado, por Roberto Fernández Llera	120
29/12/2015	
Sexo, mentiras y cintas de vídeo, por Javier Suárez Pandiello	126
19/1/2016	
Cómo controlar a los políticos, por Sandra León Alfonso	142
8/3/2016	
De derechos, privilegios y méritos, por Javier Suárez Pandiello	145
15/3/2016	
Inversión pública descentralizada: algunas reformas necesarias, por Xoaquín Fernández Leiceaga	154
19/4/2016	
Impuestos federales impropios, por Roberto Fernández Llera.....	157
26/4/2016	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Estado autonómico, democracia y rendición de cuentas, por <i>Ana Herrero Alcalde, María Goenaga Ruiz de Zaza</i> y <i>José Manuel Tránchez Martín</i>	159
3/5/2016	
Sentencias para otra campaña electoral, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	163
10/5/2016	
Las subvenciones de nivelación: ¿pegamento o disolvente?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	165
17/5/2016	
Sobre el territorio tras las elecciones: más preguntas que respuestas, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	172
14/6/2016	
Autonomía financiera en fuera de juego, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	175
21/6/2016	
Las comunidades autónomas: distintas realidades, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	184
12/7/2016	
Declive demográfico y financiación regional, por <i>David Cantarero Prieto</i>	186
19/7/2016	
¿Veinte apellidos vascos?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	188
6/9/2016	
Lo mejor es enemigo de lo bueno, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	190
14/9/2016	
Deseos y realidades, por <i>Francisco Pedraja Chaparro</i>	196
22/9/2016	
Gobierno y descentralización fiscal entre costuras, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	199
4/10/2016	
Consensos en financiación autonómica: ¿demasiado tarde?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	202
11/10/2016	
Estrategias autonómicas y recortes sociales, por <i>Eloísa del Pino Matute</i>	207
25/10/2016	
Fiscalizando la financiación autonómica, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	211
15/11/2016	
Ordinalidad: lo que no se debate en el resto del mundo, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	215
24/11/2016	
Financiación territorial: empezar por el principio, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	219
07/12/2016	
Actitudes ciudadanas ante las políticas sociales autonómicas, por <i>Eloísa del Pino Matute e Inés Calzada Gutiérrez</i>	224
15/12/2016	
¿Funciona la descentralización en España?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	229
03/1/2017	
¿Para qué sirve una conferencia?, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	231
10/1/2017	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Autonomías entre la salida, la voz y la lealtad, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	233
17/1/2017	
Año nuevo, financiación autonómica nueva, por <i>Laura Varela Candamio</i>	235
19/1/2017	
Recentralización con matices en política social, por <i>Eloísa del Pino Matute</i>	237
24/1/2017	
En la antesala..., por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	239
31/1/2017	
¿Cómo vamos a ponernos de acuerdo?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	245
28/2/2017	
Consensos técnicos sobre financiación autonómica, por <i>Roberto Fernández Llera y Eloísa del Pino Matute</i>	251
16/3/2017	
La regla de oro ha muerto, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	255
28/3/2017	
Conllevarse, responsabilizarse, crear ilusión, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	262
25/4/2017	
Municipio, financiación y Estatuto de Autonomía, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	271
23/5/2017	
Gobiernos autonómicos y municipales: una extraña relación, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	273
30/5/2017	
Oprimidos en Europa, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	280
20/6/2017	
Reflexiones sobre el tamaño óptimo municipal, por <i>Juan Luis Gómez Reino</i>	288
18/7/2017	
Estado y precio de la financiación autonómica, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	301
26/9/2017	
¿Parlem?, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	303
3/10/2017	
NoCatExit o la imposibilidad del <i>ceteris paribus</i> , por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	304
10/10/2017	
Árboles, bosques, pirómanos y bomberos, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	306
17/10/2017	
Diálogo y negociación, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	308
24/10/2017	
Mirar hacia el futuro, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	316
14/11/2017	
Tensiones secesionistas: nuevas preguntas y lecturas, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	353
13/2/2018	
La ruptura, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	360
6/3/2018	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Feminismo, pensiones y financiación autonómica, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	363
13/3/2018	
Hirschman y Cataluña: salida, voz y lealtad, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	368
27/3/2018	
Una lectura interesada de Juan de Mairena, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	370
3/4/2018	
Historia de dos verdades, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	380
2/5/2018	
No lo hacemos tan mal, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	385
15/5/2018	
Descentralización y crecimiento, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	410
31/7/2018	
El CIS y el modelo de Estado: cabreados, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	447
8/1/2019	
Cataluña: dos tipos de conflicto en un mismo territorio, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	461
12/2/2019	
Fiscalidad territorial e internacional, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	474
19/3/2019	
Una oportunidad difícil de repetir, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	487
30/4/2019	
¿Tienen las CCAA un papel que cumplir en el desarrollo regional?, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	499
4/6/2019	
¿Quién y en qué se gasta el dinero público en España?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	501
11/6/2019	
Reducción de las desigualdades y municipios, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	516
23/7/2019	
Es preciso un sector público innovador, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	525
17/9/2019	
¿Cómo afectan los sesgos psicológicos a la economía pública?, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	534
15/10/2019	
¿Cómo se distribuyen la renta y la pobreza en España?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i> ...	565
21/1/2020	
España necesita mejorar su arquitectura institucional, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	568
28/1/2020	
¿Y si vale el Estado Federal?, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	570
6/2/2020	
Coronavirus y nivelación horizontal, por <i>Alejandro Esteller Moré y José María Durán Cabré</i> ...	578
28/2/2020	
Gasto social y descentralización en España, por <i>Alejandro Esteller Moré</i>	585
17/3/2020	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

¿Pone en duda la Covid-19 el sistema de descentralización en España?, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	601
5/5/2020	
Pandemia descentralizada, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	603
12/5/2020	
Los años que volveremos a vivir peligrosamente, por <i>Ana Herrero Alcalde</i> y <i>José Manuel Tránchez Martín</i>	606
19/5/2020	
Reconstrucción, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	619
23/6/2020	
Cogobernanza y financiación autonómica, por <i>Santiago Calvo López</i>	622
30/6/2020	
La cooperación, la coordinación y otras criaturas extrañas, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	654
6/10/2020	
Sobre federalismo y pandemias: el encaje de Madrid en España, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	656
13/10/2020	
¿Por qué somos de los últimos de la fila?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	665
10/11/2020	
Sobre la descentralización en tiempos de COVID, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	667
16/11/2020	
La armonización entre Ortega y Madrid, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	674
2/12/2020	
Madrid no es un paraíso fiscal, pero su actuación no es neutral, por <i>Alejandro Esteller Moré</i> ...	676
7/12/2020	
Next Generation EU y descentralización, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	703
22/2/2021	
¿Cuándo se podrá viajar entre Comunidades?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	705
2/3/2021	
La estrategia europea de vacunas frente a la COVID-19: todos a una, como en Fuentovej(veintisiete), por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	707
9/3/2021	
Los siete rasgos que marcan el cambio de paradigma de la Hacienda Pública del siglo XXI, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	717
6/4/2021	
Tras la Covid-19: causas comunes y armonización fiscal, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	757
26/7/2021	
La armonización fiscal es una cuestión de grado, por <i>Diego Martínez López</i>	768
27/9/2021	
Demanda de redistribución e impuestos en España, por <i>José María Durán Cabré</i> y <i>Alejandro Esteller Moré</i>	811
17/1/2022	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Cómo y cuánto redistribuye el Sector Público en España, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	849
18/4/2022	
¿Qué papel están jugando las comunidades autónomas en el desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia?, por <i>Encarnación Murillo García y Cristina García Nicolás</i> ..	874
26/7/2022	
La financiación autonómica: un problema de falta de cultura federal, por <i>Núria Bosch Roca</i> ...	884
26/9/2022	
El tango de la financiación subcentral entre dos crisis: 20 años no es nada, 10 fueron bastante, por <i>Giorgio Brosio, Juan Pablo Jiménez y Javier Suárez Pandiello</i>	886
28/9/2022	
Tiempos interesantes, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	895
25/10/2022	
Aún muchas preguntas y muy pocas certezas, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	896
8/11/2022	
¿Por qué la solución a la financiación autonómica se llama Australia?, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	899
14/11/2022	
¿Sabemos que pagamos impuestos a las CCAA? O, simplemente, ¿queremos la descentralización fiscal?, por <i>José María Durán Cabré y Alejandro Esteller Moré</i>	925
31/1/2023	
El diseño institucional es clave en la felicidad de la ciudadanía, por <i>Cristina de Gispert Brosa</i> ...	928
6/2/2023	
Nuevos gobiernos para nuevos (y viejos) problemas, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	969
23/5/2023	
Yo descentralizo, ¿tú descentralizas?, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	1025
19/12/2023	
La reforma de las reglas fiscales europeas y la financiación territorial, por <i>David Cantarero Prieto</i>	1027
26/12/2023	

Financiación autonómica

Comprendiendo a Cataluña, por <i>Santiago Lago Peñas</i>	54
29/9/2014	
¿A qué se dedican las regiones en sus impuestos propios?, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i> ...	56
6/10/2014	
Apagando fuegos con gasolina, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	60
15/10/2014	
La financiación de las Comunidades Autónomas por la puerta de atrás: a propósito del FLA, por <i>Ana Herrero Alcalde y José Manuel Tránchez Martín</i>	68
4/12/2014	
La estabilidad presupuestaria autonómica: algo está fallando, por <i>Santiago Lago Peñas</i>	79
2/2/2015	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Un vigorizante para el FCI, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i> y <i>Roberto Fernández Llera</i>	80
11/2/2015	
Anomalía en la financiación, por <i>Alejandro Esteller Moré</i>	88
7/4/2015	
Financiación autonómica, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	90
13/7/2015	
Filosofía y lenguaje de la financiación autonómica, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	96
27/10/2015	
Parlamentarios, financiación autonómica y división interna en los partidos, por <i>Sandra León Alfonso</i>	98
3/11/2015	
Son aquellas pequeñas cosas, por <i>Alfonso Utrilla de la Hoz</i>	105
19/11/2015	
No disparen demasiado sobre las Comunidades Autónomas, por <i>Xoaquín Fernández Leiceaga</i>	112
15/12/2015	
La financiación autonómica otra vez, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	118
22/12/2015	
Crónica de un endeudamiento anunciado, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	128
26/1/2016	
Pecados y perdones financieros, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	135
23/2/2016	
Unos más iguales que otros, por <i>Ana Herrero Alcalde</i> y <i>José Manuel Tránchez Martín</i>	139
1/3/2016	
De derechos, privilegios y méritos, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	145
15/3/2016	
¿Son autónomas las comunidades autónomas?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	147
22/3/2016	
¿Son las comunidades autónomas culpables del déficit?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i> ..	151
12/4/2016	
Impuestos federales impropios, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	157
26/4/2016	
Estado autonómico, democracia y rendición de cuentas, por <i>Ana Herrero Alcalde</i> , <i>María Goenaga Ruiz de Zuazu</i> y <i>José Manuel Tránchez Martín</i>	159
3/5/2016	
Las subvenciones de nivelación: ¿pegamento o disolvente?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	165
17/5/2016	
La financiación autonómica y sus reformas, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	169
7/6/2016	
Autonomía financiera en fuera de juego, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	175
21/6/2016	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

¿30 años no es nada? Los técnicos en el modelo de financiación regional, por <i>Alfonso Utrilla de la Hoz</i>	180
30/6/2016	
Financiación autonómica: entre la corresponsabilidad y la justicia, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	182
5/7/2016	
La (in)soportable consolidación del FLA, por <i>José Manuel Tránchez Martín, Ana Herrero Alcalde y Javier Martín Román</i>	193
20/9/2016	
Esa “droga” llamada FLA, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	197
27/9/2016	
Consensos en financiación autonómica: ¿demasiado tarde?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	202
11/10/2016	
Hace falta un nuevo reparto del déficit autonómico, por <i>David Cantarero Prieto</i>	205
18/10/2016	
Fiscalizando la financiación autonómica, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	211
15/11/2016	
La nivelación total no es ineficiente, por <i>Diego Martínez López</i>	213
22/11/2016	
Ordinalidad: lo que no se debate en el resto del mundo, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	215
24/11/2016	
Financiación autonómica: cuestión de enfoque, por <i>Santiago Lago Peñas</i>	217
29/11/2016	
Mapa de la financiación autonómica, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	222
13/12/2016	
¿Hay que volver a separar la sanidad de la financiación autonómica?, por <i>David Cantarero Prieto</i>	226
20/12/2016	
Año nuevo, financiación autonómica nueva, por <i>Laura Varela Candamio</i>	235
19/1/2017	
En la antesala..., por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	239
31/1/2017	
¿Sin Cataluña? ¿Se hablará de las forales?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	241
7/2/2017	
¿Cómo vamos a ponernos de acuerdo?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	245
28/2/2017	
El porqué de la armonización, por <i>Jesús Sanmartín Mariñas</i>	247
9/3/2017	
Consensos técnicos sobre financiación autonómica, por <i>Roberto Fernández Llera y Eloísa del Pino Matute</i>	251
16/3/2017	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Del voto vasco y su precio, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	269
16/5/2017	
Corresponsabilidad y planificación presupuestaria autonómica, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	282
27/6/2017	
Estado y precio de la financiación autonómica, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	301
26/9/2017	
Forales que no aportan, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	319
21/11/2017	
Feminismo, pensiones y financiación autonómica, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	363
13/3/2018	
¿Está próxima la quita de deuda a las comunidades autónomas?, por <i>María Cadaval Sam- pedro</i>	376
17/4/2018	
Incendio en la financiación autonómica, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	383
8/5/2018	
Financiación autonómica: una propuesta desde Cataluña, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	391
4/6/2018	
El cubo de Rubik autonómico, por <i>María Cadaval Sampederro</i>	413
4/9/2018	
Financiación autonómica: más liderazgo político, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	427
23/10/2018	
No todo es una cuestión de dinero, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	441
18/12/2018	
Prórroga presupuestaria y financiación autonómica, por <i>Alfonso Utrilla de la Hoz</i>	467
5/3/2019	
Resaca postelectoral y financiación autonómica, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	490
7/5/2019	
Vuelta al cole en las autonomías, por <i>David Cantarero Prieto</i>	523
10/9/2019	
El valor de una financiación autonómica sostenible, por <i>David Cantarero Prieto</i>	561
8/1/2020	
Al rescate del FCI y de la innovación regional, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	563
14/1/2020	
Cogobernanza y financiación autonómica, por <i>Santiago Calvo López</i>	622
30/6/2020	
La financiación autonómica: un problema estructural, por <i>Núria Bosch Roca</i>	643
2/9/2020	
Financiación autonómica y población ajustada: un encaje diabólico, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	766
21/9/2021	
¿Un efecto corrector para la próxima financiación autonómica?, por <i>David Cantarero Prieto</i>	780
27/10/2021	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

La financiación autonómica: un sudoku difícil de resolver, por <i>Núria Bosch Roca</i>	786
9/11/2021	
Una posible condonación de la deuda autonómica, por <i>Diego Martínez López</i>	798
8/12/2021	
La población ajustada: ¿y nada más?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	808
11/1/2022	
Financiación autonómica y lealtad institucional, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	817
1/2/2022	
Financiación autonómica: no solo importa el qué y cuánto sino también el cómo, por <i>Daniel Montolio, Clara Picanyol i Puig y Jordi Baños Rovira</i>	828
1/3/2022	
La financiación autonómica y la correcta aplicación de la población ajustada, por <i>Pedro Atienza Montero</i>	861
24/5/2022	
La inestabilidad económica y política frenan la reforma del sistema de financiación auto- nómica, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	867
28/6/2022	
La financiación autonómica: un problema de falta de cultura federal, por <i>Núria Bosch Roca</i>	884
26/9/2022	
¿Por qué la solución a la financiación autonómica se llama Australia?, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	899
14/11/2022	
El desafío de la financiación autonómica: entre batallas inmediatas y un futuro incierto, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	1023
12/12/2023	
 Financiación local	
Irresponsabilidades fiscales, por <i>Santiago Lago Peñas</i>	62
30/10/2014	
Podemos preguntar, por <i>Diego Martínez López</i>	63
6/11/2014	
Sobre el mundo local español, por <i>Santiago Lago Peñas</i>	64
20/11/2014	
De rescates, elecciones y populismo, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	73
15/1/2015	
¿Quién ajusta al ajustador?, por <i>Xoaquín Fernández Leiceaga</i>	82
23/2/2015	
¿Y la hacienda local? ¿Existen propuestas? ¿Para cuándo?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	108
24/11/2015	
Inversión pública descentralizada: algunas reformas necesarias, por <i>Xoaquín Fernández Lei- ceaga</i>	154
19/4/2016	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Sobre el territorio tras las elecciones: más preguntas que respuestas, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	172
14/6/2016	
Gobierno y descentralización fiscal entre costuras, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	199
4/10/2016	
Financiación territorial: empezar por el principio, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	219
07/12/2016	
Autonomía, reglas y otros animales de compañía, por <i>Ana Herrero Alcalde y Jordi Vila i Vila</i> ...	253
21/3/2017	
Competencias municipales: no más piedras en el camino, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	257
4/4/2017	
A la busca y captura de la plusvalía, por <i>Juan Luis Gómez Reino</i>	264
2/5/2017	
Municipio, financiación y Estatuto de Autonomía, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	271
23/5/2017	
Gobiernos autonómicos y municipales: una extraña relación, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	273
30/5/2017	
Reflexiones sobre el tamaño óptimo municipal, por <i>Juan Luis Gómez Reino</i>	288
18/7/2017	
Impuesto turístico y financiación local, por <i>David Cantarero Prieto</i>	293
5/9/2017	
La remunicipalización: ¿solución o posverdad?, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	295
14/9/2017	
Árboles, bosques, pirómanos y bomberos, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	306
17/10/2017	
Un <i>déjà vu</i> municipal, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	311
31/10/2017	
Mi caso es singular, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	324
12/12/2017	
Sobre la regla de gasto y las corporaciones locales, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	330
28/12/2017	
¿Hay respuestas para el mundo local?, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	348
6/2/2018	
Gobiernos locales: ¿son demasiados?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	373
10/4/2018	
Apartamentos turísticos (I): turismo cultural insostenible, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	387
21/5/2018	
Apartamentos turísticos (y II): ¿ahora qué hacemos?, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	405
17/7/2018	
Pagar por la piscina y no por la escuela, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	419
25/9/2018	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Una de presupuestos, sin condimento territorial, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	425
16/10/2018	
El gobierno local: llamemos a las cosas por su nombre, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	429
30/10/2018	
Lo que no votaremos, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	433
13/11/2018	
No todo es una cuestión de dinero, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	441
18/12/2018	
A vueltas con la regla de gasto, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	452
22/1/2019	
La administración local: cenicienta y heroína, por <i>Núria Bosch Roca</i>	463
19/2/2019	
Fiscalidad territorial e internacional, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	474
19/3/2019	
Abriendo los candados de Montoro o por qué se debe permitir el uso del superávit de las Administraciones Locales, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	479
9/4/2019	
“Préstamos” entre niveles de gobierno, por <i>Francisco Pedraja Chaparro</i>	485
23/4/2019	
¿Municipios grandes o pequeños?, por <i>Núria Bosch Roca</i>	495
21/5/2019	
La tecnología al servicio de las administraciones tributarias, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	508
2/7/2019	
Dime el tipo (de IBI) de tus vecinos y te diré el tuyo, por <i>Francisco Pedraja Chaparro</i>	512
9/7/2019	
Reducción de las desigualdades y municipios, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	516
23/7/2019	
¿Una transferencia niveladora para todos los municipios?, por <i>Francisco Pedraja Chaparro</i> ...	537
22/10/2019	
La inversión municipal explicada a un extraterrestre, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	541
5/11/2019	
La reforma fiscal local. <i>Quo vadis?</i> , por <i>Alberto Vaquero García</i>	553
3/12/2019	
España necesita mejorar su arquitectura institucional, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	568
28/1/2020	
De Comisiones de expertos, informes y reformas pendientes, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	583
10/3/2020	
¿Qué pueden hacer las administraciones locales para mitigar los efectos de la COVID- 19?, por <i>Alberto Vaquero García</i>	591
31/3/2020	
¿Las finanzas municipales resistirán con éxito la COVID-19?, por <i>Núria Bosch Roca</i>	594
14/4/2020	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

¿Pone en duda la Covid-19 el sistema de descentralización en España? , por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	601
5/5/2020	
Los años que volveremos a vivir peligrosamente, por <i>Ana Herrero Alcalde y José Manuel Tránchez Martín</i>	606
19/5/2020	
Siete claves que deben aplicar las Entidades Locales para evitar el despoblamiento rural en la nueva normalidad, por <i>Alberto Vaquero García</i>	637
28/7/2020	
Gato blanco, gato negro y los remanentes de los ayuntamientos, por <i>David Cantarero Prieto</i> ...	645
15/9/2020	
La reforma integral de la financiación territorial debe avanzar hacia un modelo sencillo y transparente, por <i>RIFDE</i>	649
25/9/2020	
Sobre la descentralización en tiempos de COVID, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	667
16/11/2020	
¿Qué papel han de jugar los ayuntamientos tras la COVID-19?, por <i>Alberto Vaquero García</i>	685
11/1/2021	
De necesidades y virtudes: sobre las fusiones de municipios en entornos urbanos, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	687
19/1/2021	
¿Para cuándo la reforma del Impuesto Municipal sobre Plusvalías?, por <i>Francisco Pedraja Chaparro</i>	709
11/3/2021	
Los ayuntamientos ante la COVID-19: ¡ahí están!, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	719
13/4/2021	
Las entidades locales: un rompeolas de proximidad durante la crisis de la COVID-19, por <i>Alberto Vaquero García</i>	729
11/5/2021	
El coste de los servicios locales y principio de transparencia: Una propuesta, por <i>Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello</i>	732
18/5/2021	
La reforma de la financiación local: una asignatura pendiente, por <i>Núria Bosch Roca</i>	738
1/6/2021	
El tamaño municipal importa a la hora de participar en los Fondos Europeos, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	744
22/6/2021	
¿Para cuándo una verdadera reforma fiscal a nivel local?, por <i>Alberto Vaquero García</i>	771
5/10/2021	
De viviendas, propietarios ricos e IBI, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	774
12/10/2021	
A vueltas con la tributación de las plusvalías municipales, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	782
27/10/2021	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

La necesaria reorganización de la planta local, por <i>Alberto Vaquero García</i>	819
7/2/2022	
Una fusión municipal ejemplar, por <i>Francisco Pedraja Chaparro</i> y <i>Javier Suárez Pandiello</i>	822
15/2/2022	
¿Debe eliminarse el Impuesto de Actividades Económicas?, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	846
12/4/2022	
Pequeña infancia y desigualdades: Otro debate pendiente, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	856
2/5/2022	
Temporalidad en el empleo público local: Un mal endémico, por <i>Alberto Vaquero García</i> ..	864
6/6/2022	
Mancomunidades de municipios: mucho por mejorar, por <i>Alberto Vaquero García</i>	879
6/9/2022	
El tango de la financiación subcentral entre dos crisis: 20 años no es nada, 10 fueron bastante, por <i>Giorgio Brosio</i> , <i>Juan Pablo Jiménez</i> y <i>Javier Suárez Pandiello</i>	886
28/9/2022	
Repensando la tributación del automóvil (y de otras políticas), por <i>Amadeo Fuenmayor Fernández</i>	914
12/12/2022	
El Impuesto sobre Plusvalías, ¿qué se puede hacer?, por <i>Alberto Vaquero García</i>	919
16/1/2023	
El compromiso de los ayuntamientos con la educación, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	948
10/4/2023	
<i>Smart cities</i> ¿Realidad o ficción?, por <i>Alberto Vaquero García</i>	962
15/5/2023	
Nuevos gobiernos para nuevos (y viejos) problemas, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	969
23/5/2023	
La financiación municipal: demasiado uniforme, demasiado rígida y demasiado estática, por <i>Núria Bosch Roca</i>	976
5/6/2023	
Todo a 30 minutos, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	997
4/9/2023	
El agua, clara, por <i>Cristina de Gispert Brosa</i>	1010
3/10/2023	
La estrategia del palo y la zanahoria mejora la rendición de cuentas de las entidades locales, por <i>Alberto Vaquero García</i>	1015
31/10/2023	
¿Por qué los ayuntamientos están subiendo los tributos?, por <i>Núria Bosch Roca</i>	1021
21/11/2023	
 Gasto público	
La pasión y el interés, por <i>Xoaquín Fernández Leiceaga</i>	51
26/9/2014	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Comprendiendo a Cataluña, por <i>Santiago Lago Peñas</i>	54
29/9/2014	
Sobre el mundo local español, por <i>Santiago Lago Peñas</i>	64
20/11/2014	
La financiación de las Comunidades Autónomas por la puerta de atrás: a propósito del FLA, por <i>Ana Herrero Alcalde</i> y <i>José Manuel Tránchez Martín</i>	68
4/12/2014	
Juegos centralistas con reglas confusas, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	86
26/3/2015	
Federalismo fiscal y cohesión sanitaria, por <i>David Cantarero Prieto</i>	92
6/10/2015	
En contra de la utilización (política) de las balanzas fiscales, por <i>Diego Martínez López</i>	101
10/11/2015	
¿Y la hacienda local? ¿Existen propuestas? ¿Para cuándo?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	108
24/11/2015	
El empuje de la deuda autonómica, por <i>David Cantarero Prieto</i>	110
1/12/2015	
No disparen demasiado sobre las Comunidades Autónomas, por <i>Xoaquín Fernández Leiceaga</i>	112
15/12/2015	
Balance desequilibrado, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	120
29/12/2015	
Crónica de un endeudamiento anunciado, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	128
26/1/2016	
Deuda sanitaria: el recuerdo del ayer, por <i>David Cantarero Prieto</i>	130
2/2/2016	
Unos más iguales que otros, por <i>Ana Herrero Alcalde</i> y <i>José Manuel Tránchez Martín</i>	139
1/3/2016	
¿Qué sabemos de la factura hospitalaria autonómica?, por <i>David Cantarero Prieto</i>	149
29/3/2016	
¿Son las comunidades autónomas culpables del déficit?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i> ..	151
12/4/2016	
Inversión pública descentralizada: algunas reformas necesarias, por <i>Xoaquín Fernández Leiceaga</i>	154
19/4/2016	
¿En la senda de la “racionalidad” presupuestaria?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	161
5/5/2016	
La dependencia sigue en espera, por <i>David Cantarero Prieto</i>	167
24/5/2016	
¿Vivieron las comunidades autónomas por encima de sus posibilidades?, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	177
28/6/2016	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Las comunidades autónomas: distintas realidades, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	184
12/7/2016	
Declive demográfico y financiación regional, por <i>David Cantarero Prieto</i>	186
19/7/2016	
Deseos y realidades, por <i>Francisco Pedraja Chaparro</i>	196
22/9/2016	
La “felicitación” de Bruselas a Rajoy, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	209
2/11/2016	
Financiación territorial: empezar por el principio, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	219
07/12/2016	
Actitudes ciudadanas ante las políticas sociales autonómicas, por <i>Eloísa del Pino Matute e Inés Calzada Gutiérrez</i>	224
15/12/2016	
¿Funciona la descentralización en España?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	229
03/1/2017	
¿Cómo vamos a ponernos de acuerdo?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	245
28/2/2017	
Autonomía, reglas y otros animales de compañía, por <i>Ana Herrero Alcalde y Jordi Vila i Vila</i> ...	253
21/3/2017	
La regla de oro ha muerto, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	255
28/3/2017	
Competencias municipales: no más piedras en el camino, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	257
4/4/2017	
Copago y eficacia del sistema sanitario español, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	278
8/6/2017	
Corresponsabilidad y planificación presupuestaria autonómica, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i> ..	282
27/6/2017	
La remunicipalización: ¿solución o posverdad?, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	295
14/9/2017	
Un <i>déjà vu</i> municipal, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	311
31/10/2017	
El principio del fin de la inconstitucional regla de gasto, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	322
5/12/2017	
Hace falta una mayor atención a la Universidad, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	326
19/12/2017	
Sobre la regla de gasto y las corporaciones locales, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	330
28/12/2017	
El acuerdo (im)posible, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	338
9/1/2018	
Sobre el origen de ese error llamado regla de gasto, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	345
30/1/2018	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

¿Hay respuestas para el mundo local?, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	348
6/2/2018	
Ilusionismo presupuestario, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	356
20/2/2018	
La pendiente factura farmacéutica autonómica, por <i>David Cantarero Prieto</i>	358
27/2/2018	
Gobiernos locales: ¿son demasiados?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	373
10/4/2018	
Un nuevo horizonte de financiación sanitaria, por <i>David Cantarero Prieto</i>	431
9/11/2018	
A vueltas con la regla de gasto, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	452
22/1/2019	
La administración local: cenicienta y heroína, por <i>Núria Bosch Roca</i>	463
19/2/2019	
El gasto farmacéutico autonómico nos conecta, por <i>David Cantarero Prieto</i>	497
28/5/2019	
¿Tienen las CCAA un papel que cumplir en el desarrollo regional?, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	499
4/6/2019	
¿Quién y en qué se gasta el dinero público en España?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	501
11/6/2019	
La inversión municipal explicada a un extraterrestre, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	541
5/11/2019	
Al rescate del FCI y de la innovación regional, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	563
14/1/2020	
Gasto social y descentralización en España, por <i>Alejandro Esteller Moré</i>	585
17/3/2020	
Los años que volveremos a vivir peligrosamente, por <i>Ana Herrero Alcalde y José Manuel Tránchez Martín</i>	606
19/5/2020	
Horizonte fiscal postpandemia: un reto exigente, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	669
23/11/2020	
¿Es necesario incrementar el déficit público para salir de la crisis actual?, por <i>Núria Bosch Roca</i>	694
2/2/2021	
Ayudas directas anticovid regionales: ¿para cuándo la segunda dosis?, por <i>David Cantarero Prieto</i>	696
9/2/2021	
Las reglas fiscales han muerto. ¡Vivan las reglas fiscales!, por <i>Diego Martínez López</i>	701
16/2/2021	
Los ayuntamientos ante la COVID-19: ¡ahí están!, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	719
13/4/2021	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Las rentas mínimas autonómicas llevan funcionando tres décadas con elevada desigualdad, por <i>Ana Herrero Alcalde</i> y <i>Luis Ayala Cañón</i>	749
5/7/2021	
El equilibrio de los cuerpos, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	796
6/12/2021	
La población ajustada: ¿y nada más?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	808
11/1/2022	
¿Ha funcionado la regla de gasto? Una reflexión a los diez años de su aprobación, por <i>Ana Herrero Alcalde</i> , <i>Javier Martín Román</i> y <i>José Manuel Tránchez Martín</i>	843
4/4/2022	
Cómo y cuánto redistribuye el Sector Público en España, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	849
18/4/2022	
¿Cómo gestionan las comunidades autónomas sus presupuestos? , por <i>Daniel Montolio</i> , <i>Clara Picanyol i Puig</i> y <i>Jordi Baños Rovira</i>	869
4/7/2022	
Sin noticias del gasto, por <i>David Cantarero Prieto</i>	890
3/10/2022	
El Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas de las comunidades autónomas: ¿programas complementarios o sustitutivos?, por <i>Ana Herrero Alcalde</i> y <i>Luis Ayala Cañón</i>	939
13/3/2023	
<i>Lobbies</i> , dogmatismo, e ineficiencia. El caso de las subastas de medicamentos, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	942
21/3/2023	
El compromiso de los ayuntamientos con la educación, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	948
10/4/2023	
La I+D regional: algunos datos para la reflexión (pública), por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i> ...	982
26/6/2023	
La atención a la dependencia en España: las gallinas que entran por las que salen, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	1012
23/10/2023	
Yo descentralizo, ¿tú descentralizas?, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	1025
19/12/2023	

Sistema fiscal

¿A qué se dedican las regiones en sus impuestos propios?, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i> ...	56
6/10/2014	
Apagando fuegos con gasolina, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	60
15/10/2014	
Irresponsabilidades fiscales, por <i>Santiago Lago Peñas</i>	62
30/10/2014	
Sobre el mundo local español, por <i>Santiago Lago Peñas</i>	64
20/11/2014	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Diversidad fiscal, por <i>Santiago Lago Peñas</i>	85
9/3/2015	
Juegos centralistas con reglas confusas, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	86
26/3/2015	
Anomalía en la financiación, por <i>Alejandro Esteller Moré</i>	88
7/4/2015	
Financiación autonómica, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	90
13/7/2015	
Son aquellas pequeñas cosas, por <i>Alfonso Utrilla de la Hoz</i>	105
19/11/2015	
La financiación autonómica otra vez, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	118
22/12/2015	
¿Son autónomas las comunidades autónomas?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	147
22/3/2016	
Impuestos federales impropios, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	157
26/4/2016	
Consensos en financiación autonómica: ¿demasiado tarde?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	202
11/10/2016	
¿Cómo vamos a ponernos de acuerdo?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	245
28/2/2017	
El porqué de la armonización, por <i>Jesús Sanmartín Mariñas</i>	247
9/3/2017	
A la busca y captura de la plusvalía, por <i>Juan Luis Gómez Reino</i>	264
2/5/2017	
Municipio, financiación y Estatuto de Autonomía, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	271
23/5/2017	
Corresponsabilidad y planificación presupuestaria autonómica, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i> ..	282
27/6/2017	
¿Queremos más pastel? ¿A quién le corresponde?, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	291
25/7/2017	
Impuesto turístico y financiación local, por <i>David Cantarero Prieto</i>	293
5/9/2017	
Fuga de empresas, ¿caída de la financiación?, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	321
28/11/2017	
Una fiscalidad más eficiente, por <i>David Cantarero Prieto</i>	334
2/1/2018	
¿Vale la pena calcular el <i>tax gap</i> ?, por <i>Alejandro Esteller Moré</i>	336
4/1/2018	
El acuerdo (im)posible, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	338
9/1/2018	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

¿Estamos a Rolex o a setas?, por <i>Ana Herrero Alcalde</i>	366
20/3/2018	
Financiación autonómica: una propuesta desde Cataluña, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	391
4/6/2018	
La reforma sin Reforma, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	396
26/6/2018	
¿Qué hay de lo mío?, por <i>David Cantarero Prieto</i>	398
28/6/2018	
Pagar por la piscina y no por la escuela, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	419
25/9/2018	
El gobierno local: llamemos a las cosas por su nombre, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	429
30/10/2018	
Sucesiones: intentando destruir un impuesto de 2.000 años, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	454
29/1/2019	
Argumentos, falacias y confusiones sobre el Impuesto de Sucesiones, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	458
5/2/2019	
El IRPF de las autonomías: revisión y algunas sugerencias, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	472
12/3/2019	
Fiscalidad territorial e internacional, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	474
19/3/2019	
¿Es necesario establecer impuestos sobre el uso de los datos?, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	482
16/4/2019	
“Préstamos” entre niveles de gobierno, por <i>Francisco Pedraja Chaparro</i>	485
23/4/2019	
El agujero negro de los BEPS y las GAFAs, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	493
14/5/2019	
¿Tienen las CCAA un papel que cumplir en el desarrollo regional?, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	499
4/6/2019	
La tecnología al servicio de las administraciones tributarias, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	508
2/7/2019	
Dime el tipo (de IBI) de tus vecinos y te diré el tuyo, por <i>Francisco Pedraja Chaparro</i>	512
9/7/2019	
Reducción de las desigualdades y municipios, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	516
23/7/2019	
¿Hay competencia fiscal entre CCAA?, por <i>Núria Bosch Roca</i>	519
30/7/2019	
La reforma fiscal ambiental: mucho ruido y pocas nueces, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	521
3/9/2019	
Fiscalidad solvente, por <i>Guillem López i Casasnovas</i>	539
29/10/2019	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

¿Qué hacemos con el Impuesto sobre el patrimonio?, por <i>Alejandro Esteller Moré y José María Durán Cabré</i>	548
19/11/2019	
La reforma fiscal local. <i>Quo vadis?</i> , por <i>Alberto Vaquero García</i>	553
3/12/2019	
¿Lo que pagamos en impuestos es mucho?, por <i>Núria Bosch Roca</i>	556
10/12/2019	
A vueltas con el Impuesto de Patrimonio, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	572
11/2/2020	
Nuevos impuestos, nuevos interrogantes, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	580
3/3/2020	
El triunfo de la injusticia, por <i>Amadeo Fuenmayor Fernández</i>	587
24/3/2020	
¿Qué pueden hacer las administraciones locales para mitigar los efectos de la COVID-19?, por <i>Alberto Vaquero García</i>	591
31/3/2020	
¿Cómo va a variar la fiscalidad sobre el consumo tras la Covid-19?, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	626
8/7/2020	
¿Qué se puede hacer en el IVA para recaudar más?, por <i>Alejandro Esteller Moré y José María Durán Cabré</i>	629
15/7/2020	
¿A quién subir impuestos? Los deseos y las posibilidades, por <i>Amadeo Fuenmayor Fernández</i> ..	633
21/7/2020	
Las cuestiones pendientes del sistema tributario español, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	640
31/7/2020	
¿Tributan los bolígrafos como remuneración en especie en el teletrabajo?, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	647
22/9/2020	
¿Cuánto han caído los ingresos públicos tras la irrupción de la COVID-19?, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míquez</i>	651
29/9/2020	
Eisenhower era comunista, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	659
20/10/2020	
¿Unos presupuestos para salvar la economía, la legislatura o el pacto de gobierno?, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	663
28/10/2020	
La armonización entre Ortega y Madrid, por <i>Roberto Fernández Llera</i>	674
2/12/2020	
Madrid no es un paraíso fiscal, pero su actuación no es neutral, por <i>Alejandro Esteller Moré</i> ...	676
7/12/2020	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

El año que redescubrimos a Keynes, por <i>Amadeo Fuenmayor Fernández</i>	678
22/12/2020	
¿Pagamos impuestos a las comunidades autónomas?, por <i>José María Durán Cabré</i>	691
27/1/2021	
¿Es necesario incrementar el déficit público para salir de la crisis actual?, por <i>Núria Bosch Roca</i>	694
2/2/2021	
¿Para cuándo la reforma del Impuesto Municipal sobre Plusvalías?, por <i>Francisco Pedraja Chaparro</i>	709
11/3/2021	
De youtubers y otros animales tecnológicos, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	714
22/3/2021	
Automatización, renta básica universal e imposición a los robots, por <i>Amadeo Fuenmayor Fernández</i>	726
26/4/2021	
Las entidades locales: un rompeolas de proximidad durante la crisis de la COVID-19, por <i>Alberto Vaquero García</i>	729
11/5/2021	
El impuesto sobre sucesiones: ¿es posible un mínimo consenso?, por <i>José María Durán Cabré</i>	735
25/5/2021	
La reforma de la financiación local: una asignatura pendiente, por <i>Núria Bosch Roca</i>	738
1/6/2021	
Fiscalidad autonómica, fraude fiscal y recuperación económica, por <i>David Cantarero Prieto</i>	740
7/6/2021	
España: ¿Seguirá siendo un buen país para defraudar?, por <i>María Cadaval Sampietro</i>	742
15/6/2021	
Indicios positivos en la recuperación de la recaudación, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i> ...	746
29/6/2021	
El acuerdo sobre la tributación de las multinacionales es, esta vez sí, histórico, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	754
20/7/2021	
Tras la Covid-19: causas comunes y armonización fiscal, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	757
26/7/2021	
Apuntes para una reforma fiscal en España, por <i>Alejandro Esteller Moré y Javier Vázquez Grenno</i>	759
8/9/2021	
La armonización fiscal es una cuestión de grado, por <i>Diego Martínez López</i>	768
27/9/2021	
¿Para cuándo una verdadera reforma fiscal a nivel local?, por <i>Alberto Vaquero García</i>	771
5/10/2021	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

De viviendas, propietarios ricos e IBI, por <i>Javier Suárez Pandiello</i>	774
12/10/2021	
La imposición sobre los beneficios de las grandes multinacionales: ¿un acuerdo histórico?, por <i>José María Durán Cabré</i>	777
18/10/2021	
¿Un efecto corrector para la próxima financiación autonómica?, por <i>David Cantarero Prieto</i> ...	780
27/10/2021	
A vueltas con la tributación de las plusvalías municipales, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	782
27/10/2021	
La evolución de los ingresos públicos enfría los datos de la recuperación, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	789
22/11/2021	
Los millonarios no necesitan defraudar, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	804
21/12/2021	
Demanda de redistribución e impuestos en España, por <i>José María Durán Cabré y Alejandro Esteller Moré</i>	811
17/1/2022	
El mecanismo de ajuste en frontera por carbono: fiscalidad verde europea, por <i>Amadeo Fuenmayor Fernández</i>	814
25/1/2022	
El sistema fiscal español: esperando su reforma, por <i>José María Durán Cabré y Alejandro Esteller Moré</i>	825
22/2/2022	
Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria: digitalización e innovación, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	835
28/3/2022	
La fiscalidad medioambiental en el Informe de la Reforma Tributaria, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	839
29/3/2022	
¿Debe eliminarse el Impuesto de Actividades Económicas?, por <i>Luis Ángel Hierro Recio</i>	846
12/4/2022	
Cómo y cuánto redistribuye el Sector Público en España, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	849
18/4/2022	
Impuesto sobre el patrimonio y más allá, por <i>Alejandro Esteller Moré</i>	852
26/4/2022	
Y qué tal si hablamos de un impuesto sobre la renta ético, por <i>Amadeo Fuenmayor Fernández</i> ...	858
16/5/2022	
El nuevo (no) impuesto sobre la banca, por <i>José María Durán Cabré</i>	881
20/9/2022	
Sin noticias del gasto, por <i>David Cantarero Prieto</i>	890
3/10/2022	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

El infructuoso debate de los impuestos y las autonomías, por <i>Francisco J. Delgado Rivero</i>	892
18/10/2022	
El impuesto a las grandes fortunas y el uso de la capacidad normativa, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	902
21/11/2022	
Impuesto Temporal de Solidaridad de Grandes Patrimonios: Consideraciones preliminares, por <i>Juan José Rubio Guerrero</i>	907
5/12/2022	
El interés de la opinión técnica de los profesionales economistas-asesores fiscales sobre el sistema fiscal español, por <i>José María Durán Cabré</i> y <i>Alejandro Esteller Moré</i>	910
7/12/2022	
Repensando la tributación del automóvil (y de otras políticas), por <i>Amadeo Fuenmayor Fernández</i>	914
12/12/2022	
El Impuesto sobre Plusvalías, ¿qué se puede hacer?, por <i>Alberto Vaquero García</i>	919
16/1/2023	
¿Sabemos que pagamos impuestos a las CCAA? O, simplemente, ¿queremos la descentralización fiscal?, por <i>José María Durán Cabré</i> y <i>Alejandro Esteller Moré</i>	925
31/1/2023	
El impuesto a las grandes mentiras, por <i>Santiago Díaz de Sarralde Míguez</i>	937
7/3/2023	
Las enseñanzas de Forrest Gump sobre la progresividad, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	945
27/3/2023	
Disposición a pagar impuestos e información, por <i>José María Durán Cabré</i> y <i>Alejandro Esteller Moré</i>	951
17/4/2023	
IRPF y CCAA: ¿mayor autonomía o mayor visualización?, por <i>José María Durán Cabré</i>	972
29/5/2023	
¿Podría Feijóo derogar la reforma fiscal de Sánchez si llegase al Gobierno?, por <i>María Cadaval Sampedro</i>	980
19/6/2023	
La presión fiscal en España puede haber tocado techo, por <i>Diego Martínez López</i>	985
28/6/2023	
¿Son necesarios los peajes?, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	994
24/7/2023	
Administración tributaria y doble elusión fiscal: <i>No single policy fits all</i> , por <i>Alejandro Esteller Moré</i> y <i>Umberto Galmarini</i>	999
12/9/2023	
Votar con la cabeza, votar con los pies, por <i>Amadeo Fuenmayor Fernández</i>	1003
19/9/2023	
El agua, clara, por <i>Cristina de Gispert Brosa</i>	1010
3/10/2023	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

La presión fiscal en España: comparativa con la Unión Europea, por <i>José María Durán Cabré</i>	1019
14/11/2023	
¿Por qué los ayuntamientos están subiendo los tributos?, por <i>Núria Bosch Roca</i>	1021
21/11/2023	
¿Es una buena idea gravar con un impuesto a los robots?, por <i>David Patiño Rodríguez</i>	1040
6/2/2024	
Tributos propios: autonomía y diversidad territorial, por <i>Maite Vilalta Ferrer</i>	1043
13/2/2024	
¿Estaba Benjamin Franklin en lo cierto?, por <i>Alejandro Esteller Moré</i>	1046
20/2/2024	
La tributación de las herencias: una subvención a la muerte, por <i>Amadeo Fuenmayor Fernández</i>	1050
26/2/2024	
Tributos propios y cambio climático, por <i>Cristina de Gispert Brosa</i>	1054
4/3/2024	

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Índice de autores

Atienza Montero, Pedro	861, 958
Ayala Cañón, Luis	749, 939
Baños Rovira, Jordi.....	828, 869
Bosch Roca, Núria.....	463, 495, 519, 556, 594, 643, 694, 738, 786, 884, 976, 1021
Brosio, Giorgio.....	886
Cadaval Sampedro, María.....	295, 311, 328, 356, 376, 394, 413, 429, 444, 465, 493, 521, 558, 575, 596, 617, 647, 663, 742, 867, 932, 980, 1023
Calvo López, Santiago.....	622
Calzada Gutiérrez, Inés	224
Cantarero Prieto, David.....	92, 110, 130, 149, 167, 186, 205, 226, 243, 260, 276, 293, 314, 334, 358, 378, 398, 417, 431, 470, 497, 523, 561, 599, 645, 696, 740, 780, 831, 890, 930, 978, 1027
Delgado Rivero, Francisco J.	56, 71, 80, 472, 499, 525, 563, 601, 703, 744, 794, 833, 892, 935, 982, 1025
Díaz de Sarralde Míguez, Santiago.....	151, 161, 169, 188, 209, 229, 245, 262, 280, 297, 316, 338, 360, 380, 396, 415, 433, 447, 474, 501, 527, 565, 603, 651, 705, 746, 789, 835, 895, 937, 988, 1030
Durán Cabré, José María	548, 578, 624, 629, 691, 735, 777, 811, 825, 881, 910, 925, 951, 972, 1019
Esteller Moré, Alejandro.....	88, 336, 548, 578, 585, 624, 629, 676, 723, 759, 811, 825, 852, 910, 925, 951, 999, 1046
Fernández Leiceaga, Xoaquín	51, 82, 94, 112, 133, 154
Fernández Llera, Roberto.....	49, 66, 76, 80, 86, 96, 120, 135, 157, 175, 190, 211, 231, 251, 255, 271, 301, 319, 341, 363, 383, 400, 419, 434, 450, 674, 698, 791
Fuenmayor Fernández, Amadeo	550, 587, 633, 678, 726, 763, 814, 858, 914, 954, 1003, 1050
Galmarini, Umberto	999
García Nicolás, Cristina	874
Gispert Brosa, Cristina de.....	928, 1010, 1054
Goenaga Ruiz de Zuazu, María	159
Gómez Reino, Juan Luis.....	264, 288
Herrero Alcalde, Ana.....	68, 118, 139, 159, 177, 193, 253, 267, 284, 303, 321, 343, 366, 385, 403, 421, 436, 452, 477, 504, 529, 568, 606, 654, 707, 749, 796, 843, 896, 939, 1012, 1033

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014-2024

Hierro Recio, Luis Ángel	182, 197, 215, 233, 249, 269, 286, 304, 322, 345, 368, 387, 405, 423, 438, 454, 479, 506, 531, 570, 608, 656, 711, 751, 801, 846, 899, 942, 991, 1037
Jiménez, Juan Pablo	886
Jovell Codina, Pau	671
Lago Peñas, Santiago	1, 54, 62, 64, 79, 85, 132, 217
León Alfonso, Sandra	98, 123, 142
López i Casasnovas, Guillem	539, 671
Martín Román, Javier	193, 843
Martínez López, Diego	58, 63, 81, 101, 213, 701, 768, 798, 922, 965, 985, 1035
Martínez Vázquez, Jorge	1
Molina Parra, Agustín	81
Montolio, Daniel	828, 869
Murillo García, Encarnación	115, 698, 874
Patiño Rodríguez, David	482, 508, 534, 572, 611, 659, 714, 754, 804, 849, 902, 945, 994, 1040
Pedraja Chaparro, Francisco	196, 485, 512, 537, 709, 732, 822
Picanyol i Puig, Clara	828, 869
Pino Matute, Eloísa del	207, 224, 237, 251
RIFDE	47, 649, 784
Rizzo, Leonzio	723
Rubio Guerrero, Juan José	278, 282, 330, 626, 640, 669, 682, 717, 766, 782, 817, 839, 872, 907
Sanmartín Mariñas, Jesús	247
Suárez Pandiello, Javier	60, 73, 103, 126, 145, 163, 172, 199, 219, 239, 306, 324, 348, 370, 389, 408, 425, 458, 487, 514, 545, 583, 667, 687, 732, 774, 822, 886, 969
Tránchez Martín, José Manuel	68, 139, 159, 193, 421, 606, 843
Utrilla de la Hoz, Alfonso	105, 180, 467
Vaquero García, Alberto	553, 591, 614, 637, 685, 729, 771, 819, 864, 879, 919, 962, 1015
Varela Candamio, Laura	235
Vázquez Grenno, Javier	759
Vila i Vila, Jordi	253
Vilalta Ferrer, Maite	90, 108, 128, 147, 165, 184, 202, 222, 241, 257, 273, 291, 308, 326, 353, 373, 391, 410, 427, 441, 461, 490, 516, 541, 580, 619, 665, 719, 757, 808, 856, 905, 948, 997, 1043

2014

El día 16 de septiembre de 2014 comparecimos para presentar un nuevo blog que nacía como espacio de reflexión sobre el inacabable debate territorial que ocupa y preocupa a académicos, políticos, funcionarios públicos y población en general, desde los inicios de la restauración democrática consolidada con la Constitución de 1978.

Con todo, no son infrecuentes las iniciativas bienintencionadas que, a pesar de su interés objetivo, fracasan a corto plazo por la desidia, dejadez o apatía (sinónimos que, no obstante, admiten matices) de los implicados en el proyecto. Ya se sabe, eso que la sabiduría popular ha traducido en la expresión “arrancada de caballo y parada de burro”, para ilustrar cómo el entusiasmo inicial a menudo va decayendo y languideciendo poco a poco.

Afortunadamente, no ha sido éste el caso que nos ocupa, como lo demuestra el haber sido capaces de mantener durante una década un blog con entradas semanales y albergar vivos y, a veces, incluso acalorados debates al hilo de la actualidad.

El último trimestre de 2014 puede ser visto, en este sentido, y en la medida en que supone el periodo de arranque del proyecto, como un pequeño laboratorio temático en el que empezaron a aparecer casi todos los asuntos sobre los que, a modo de montañas rusas, con picos y valles, se fueron consolidando los debates. Así, ya en esos primeros meses aparecieron textos relativos a la economía política de las reformas, con derivaciones tales como el “problema” catalán, las denominadas “deudas históricas”, la dicotomía competencia-colaboración, el ejercicio asimétrico del federalismo, los mecanismos extraordinarios de financiación o el ejercicio de la autonomía a través de espacios fiscales descentralizados, sin dejar de lado la problemática específica del mundo local. En fin, unos primeros esbozos de lo que llegaría a ser un enriquecedor debate. Pasen y vean.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

Bienvenidos al debate sobre financiación territorial

RIFDE

Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización Financiera en España

16/9/2014

La financiación de los territorios no es un asunto baladí. Más bien al contrario, confluyen en él diversos condicionantes que lo convierten en tema crucial para el correcto funcionamiento del país. Los factores económicos, políticos, jurídicos, históricos y hasta sentimentales que en él intervienen complican considerablemente las soluciones y retrasan cualquier tipo de acuerdo para avanzar en el diseño de un modelo que, en última instancia, sirva para mejorar el bienestar de los ciudadanos.

Cuando abordamos la financiación territorial, no debemos obviar que los territorios no son iguales y además están formados por personas con preferencias heterogéneas que de alguna manera hay que agregar. Por ello, los análisis comparativos son a menudo complicados y pueden desembocar en conclusiones sesgadas o incluso inveraces. Evidentemente nos preocupará que los recursos estén distribuidos de forma *eficiente*, para garantizar que su uso sea el más adecuado y no caer en despilfarros o arbitrariedades, pero también habrá que prestar atención a la *equidad* o justicia en el reparto de los fondos, con el objeto de cumplir este principio tan consolidado en la teoría como complicado a la hora de llevar a la práctica. La *solidaridad interterritorial* es un concepto muy usado en el análisis de estas materias pero nada fácil de materializar, y mucho menos de consensuar. La *capacidad fiscal* y el *esfuerzo fiscal* son conceptos básicos a la hora de determinar la política territorial, pero no podemos ocultar nuevamente las enormes dificultades que entraña su medición.

En la financiación de los territorios intervienen los distintos niveles de gobierno, central, regional y local, y confluyen además tensiones de muy diverso signo, a veces puramente técnicas y otras, las más, de índole política, entendida ésta como la mejor forma de organizar lo que cada quien entiende como una “buena” sociedad. Así, en el ámbito autonómico, hoy observamos tensiones entre fuerzas centrípetas o recentralizadoras y otras centrífugas, incluso secesionistas en determinados casos. Por su parte, el universo de las administraciones locales aparece caracterizado por la heterogeneidad, con un mapa municipal marcado por el minifundismo, y un número significativamente grande de ayuntamientos y otras entidades locales no siempre capaces de llevar a cabo con la eficiencia precisa las funciones que tienen encomendadas, al lado de grandes aglomeraciones urbanas con problemas específicos. La utilidad de las Diputaciones o la relación del nivel local con el autonómico son otras cuestiones de debate.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

Adicionalmente, la crisis y la rigurosa política de estabilidad presupuestaria alimentan los desencuentros para resolver la financiación de nuestros gobiernos, y éste es un asunto presente casi permanentemente en las agendas políticas.

Con este marco general, este blog surge con el objetivo de ofrecer un espacio abierto al debate, capaz de abordar todos los aspectos relacionados con la financiación territorial, a través de diferentes puntos de vista, y siempre con el rigor necesario para ordenar la discusión en torno a estos temas. Los sistemas de impuestos-transferencias, los límites de la redistribución entre territorios, el papel que debe desempeñar cada nivel de gobierno en el reparto, el ejercicio de la autonomía a la hora de tomar ciertas decisiones o la cohesión territorial son algunos de los ejes centrales del blog.

Desde RIFDE –Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España– invitamos a participar en este espacio a todos los que crean que tienen algo que decir al respecto, ya que los comentarios, críticas y debate constructivo servirán sin duda para conocer mejor el estado actual de estos importantes temas y arrojar algo de luz sobre quienes tengan en cada momento la capacidad y la obligación de adoptar decisiones que nos afectarán a todos.

FRANCISCO J. DELGADO RIVERO

XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA

JAVIER SUÁREZ PANDIELLO

Editores

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

Federalismo y un señor de Murcia

Roberto Fernández Llera

23/9/2014

Hace ahora exactamente 50 años se estrenaba *Ninette y un señor de Murcia*, famosa obra de MIGUEL MIHURA con varias adaptaciones teatrales y cinematográficas posteriores. Describía bien aspectos de aquella España del desarrollismo y la ausencia de libertades que murió con la Transición, para dar paso a la *democracia* y el Estado de las Autonomías, con su archiconocido “café para todos”.

Ahora, cuando ya hemos recorrido década y media del siglo XXI, nos volvemos a preguntar, con cierta autocontemplación, *qué* queremos ser en España (asunto identitario y sentimental donde los haya), *cómo* organizamos nuestro sistema político y de *dónde* sacamos la financiación para pagar la factura. Hay otra pregunta evidente y es cómo salimos de esta nefasta crisis económica, pero me temo que esta respuesta tardaremos todavía en conocerla.

El debate político y académico de las últimas décadas en materia de financiación autonómica ha pasado por varios estadios (cesión de competencias por el coste efectivo, descentralización de impuestos, control del endeudamiento) y todo para terminar casi donde empezamos: con unas *nacionalidades históricas* insatisfechas con su estatus político y financiero, al lado de otras *regiones improvisadas* que estarían deseando ser un distrito federal o hasta volver a ser una diputación provincial. Y en el medio, el común de los españoles, tratando de comprender por qué aquel café ya no le gusta ahora a nadie y, al tiempo, encontrándose *huérfano de una defensa de lo común*. Pues, ¿qué cosa si no esto último es el *federalismo*? De forma muy grosera, este modelo de organización se define antes que nada por unos cuantos elementos comunes indiscutibles, entre los que cabría destacar la garantía universal de igualdad en el acceso a los servicios públicos fundamentales, obviamente, sin que ello deba entenderse como uniformidad. Así lo ha interpretado el Tribunal Constitucional y así debe ser. Una descentralización sin diferencias –por supuesto, dentro de un orden lógico y con coordinación– no tiene sentido.

Otra cosa que ha traído el maniqueísmo de los últimos años ha sido la *perversión del lenguaje*. Hoy quien defiende un “pacto fiscal” es un independentista de tomo y lomo. Si se apuesta por un catálogo estatal básico de prestaciones sanitarias, te etiquetan de centralista irredento. Quien propone asimetría razonable, escandaliza a algunos grupos. Y quizás esto último sea lo peor, ya que no habrá otra solución a la situación actual que un reconocimiento especial –que no privilegiado– a quien quiere avanzar en su autogobierno, frente a quien está bien así o quien incluso quiere retroceder. Otra

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

frase manida: “devolver competencias”, así, en abstracto. Pues bien, ni parece posible, ni deseable, ni eficiente. Tampoco arrebatárselas por vía indirecta a las comunidades autónomas o a los ayuntamientos (véase, por ejemplo, el llamado “Informe CORA” o cierta legislación local). Finalmente, la persona que aboga por reforzar las instituciones de autogobierno –parlamentos autonómicos, órganos de control externo o defensorías del pueblo, entre otras– parece que es un gastizo sin medida. ¿Alguien cree a estas alturas que la democracia es gratis? ¿O que una mayor centralización solucionaría nuestros males casi como una cura milagrosa?

Falta mucha *cultura federal* en España, ya desde la escuela básica. El sistema de financiación no debería permitir bajadas irresponsables de impuestos, seguidas de una mayor petición de transferencias o un mayor endeudamiento. Las comunidades autónomas también “son Estado”, aunque ya no oigo a casi nadie reivindicar esto. De igual modo, escasean la *coordinación multilateral*, la *lealtad institucional* (“yo legislo y tú pagas”) y la *lealtad constitucional* (no con fanatismos y sí con mucha voluntad de reformar lo obsoleto). No tenemos instancias para debatir y decidir sobre Política y políticas de alcance territorial. El Consejo de Política Fiscal y Financiera (en la práctica, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) opera al mismo tiempo como conferencia sectorial y sanedrín político. Por eso es preciso institucionalizar de una vez la Conferencia de Presidentes –del Senado ya casi ni hablamos– para las grandes cuestiones que, después, los órganos técnicos se encargarían de concretar.

En fin, volviendo la vista al “té para todos” que ahora quieren servir en forma de autonomía a Escocia, pero también al resto de territorios británicos que no pidieron la independencia, me recuerda los años de la Transición española y la que ahora, aunque no la llamemos así (todavía), estamos construyendo, aunque sea a pie forzado.

Ojalá aquel señor de Murcia encuentre su sitio en esa nueva *España plural, pero todavía escasamente federal*. La evidencia empírica respalda el éxito del modelo descentralizado español, cuyo apoyo ciudadano ha sido hasta ahora indudable, así como una referencia para el mundo. Pero precisa de fundamentales ajustes. Si no, corremos el riesgo de que las autonomías terminen degenerando en *las autononnyas* que caricaturizó FERNANDO VIZCAÍNO CASAS.



Fuente: Elgar (MANUEL GARCÍA DUARTE) (1984), *La transición, en bragas*, Planeta, Barcelona.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

La pasión y el interés

Xoaquín Fernández Leiceaga

26/9/2014

Para aproximarnos a la cuestión de los catalanes, como ya se conocía en el siglo XVIII, resulta útil tomar prestada de HIRSCHMANN, con algunos retoques, la distinción entre pasiones e intereses. Si la coyuntura deviene crítica es porque a la existencia en el cuerpo social catalán de un conjunto relevante de nacionalistas, crecientemente inflamados en su independentismo (pasión), se ha sumado en los últimos tiempos un contingente progresivamente numeroso de independentistas inicialmente no nacionalistas (interés). Lo que tiene relación con la crisis, especialmente con la notable deslegitimación de las instituciones públicas y los actores políticos centrales, pero no se resume en ella. Como uno tiende a desarrollar la pasión de su interés —la existencia condición de la conciencia, que diría MARX— y a observar la realidad a través del prisma de sus valores —una suerte de disonancia cognitiva—, la coyuntura puede ser más estable de lo que algunos presumen.

Si queremos evitar la salida (la independencia) hay que generar nuevas lealtades, pues las antiguas han fallado, al desatenderse los rumores crecientes de malestar. De obligar a la sociedad catalana a optar entre el statu quo y la ruptura, las encuestas de opinión son unánimes en reflejar su preferencia por esta última, a pesar de los riesgos que incorpora. Por lo que es urgente articular una propuesta de encaje de Cataluña en España que pueda obtener el doble consenso necesario, el de los catalanes y el de todos los españoles. Y para ello es conveniente conocer los límites de flexibilidad que nos autorizan nuestras pasiones así como la generosidad que consienten nuestros intereses —pues también tenemos unas y otros—.

Empecemos por estos últimos, y limitémonos a su aspecto fiscal. En el debate sobre las balanzas fiscales regionales se acaba por descubrir una rara coincidencia de resultados velada por una extrema diversidad de interpretaciones. Me atrevo a una síntesis personal:

1. Cataluña muestra un saldo fiscal favorable, que le permite, en media del ciclo económico, con su presión fiscal actual, financiar los servicios que recibe su población y sustituir aquellos que hoy presta el estado central.
2. Ese saldo varía anualmente y su determinación concreta depende además de los criterios utilizados. Si prescindimos del endeudamiento y tenemos en cuenta la necesidad de financiar los servicios que hoy presta la administración central estaría próximo a 0 (2010).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

Con “neutralidad financiera” —es decir, endeudándose lo mismo que el Reino de España— se situaría en el entorno del 5% del PIB de Cataluña en ese año (*Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central, any 2010*, Generalitat de Catalunya).

3. Este “déficit fiscal” es generado en su mayor parte por la aplicación de un sistema fiscal progresivo a una base de mayor renta y riqueza por habitante —algo que normalmente a los independentistas “progresistas” no agrada escuchar—. Realmente, todo el déficit calculado por el método carga/beneficio estaría aquí (Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas 2011).

Si algunos economistas catalanes prefieren usar el método monetario no es solo porque así el déficit se hace mayor; también porque en realidad discuten que los gastos centralizados del Estado, a los que los ciudadanos de Cataluña contribuyen a financiar (carga) les generen algún retorno apreciable (no habría beneficio). En la mayoría de los gastos este argumento no se sostiene (servicio exterior, altas instituciones) pero en algunos programas, aquejados de una concentración territorial excesiva, sus argumentos son más plausibles —aunque no solo para Cataluña—.

4. Cataluña es la única comunidad próspera importante sin mecanismos de excepción financiera. País Vasco y Navarra cuentan con la ventaja de un cupo o contribución, muy por debajo de lo razonable. Y Madrid disfruta de los efectos favorables de ser capital y de los efectos de una lógica borbónica que amplifica la dinámica del mercado, ya de por sí fomentadora de la centralización.

5. La financiación autonómica, que es el principal instrumento de nivelación territorial, necesita mejorar sensiblemente en equidad y transparencia, aunque no alterar sus principios inspiradores. La exclusión de Cataluña del sistema común lo heriría de muerte. Las comunidades receptoras de fondos de nivelación verían disminuir sus aportaciones en una cantidad significativa, lo que sin duda supondría una tensión adicional sobre las que actualmente están en mejor situación. Que a su vez tendrían fuertes incentivos a seguir los pasos de Cataluña.

Esta personal síntesis alumbró un camino, difícil pero quiero creer que no imposible, hacia un rediseño institucional que facilite el entendimiento: una financiación pública más equitativa —y en la que, por tanto, el País Vasco, Navarra asumen progresivamente los resultados del modelo común—; más transparencia en las cuentas públicas, incluyendo balanzas fiscales y sistema de cuentas públicas territorializado; una reforma en profundidad de la administración general del Estado para adecuarla al reparto territorial de competencias; lealtad institucional efectiva y destierro de la centralización innecesaria; integración del mundo local en el paraguas autonómico; garantía de respeto a la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

diversidad cultural y lingüística (asimetría en el diseño federal circunscrita a los hechos diferenciales pero no a las condiciones de funcionamiento de las administraciones).

Retornemos brevemente a las pasiones. Por mi parte, declaro desear compartir el futuro con los catalanes. No concibo España sin ellos. Con una salvedad decisiva: a no ser que no quieran, con un desquerer persistente y de nítida expresión democrática. La Constitución, más allá de su siempre relevante formalidad, es antes que nada un punto de encuentro. Y al dejar de serlo se convierte en un cascarón vacío —o en un corsé que aprisiona—. Para que sigan con nosotros, convencidos y no vencidos, hemos de ofrecerles unas normas de convivencia válidas, y las de hoy no parecen serlo.

Claro que mi pasión no importa. Valen solo aquellas que cristalizan como puntos de acuerdo colectivos. Pero debemos partir de querer intentarlo. Si nuestra pasión nos conduce a negar la existencia de una comunidad política en Cataluña; o nos impide reconocer las razones del otro para encajarlas con las nuestras, estamos provocando una situación que no tiene otra salida que el divorcio. Sin duda, en Cataluña también son numerosos los que trabajan a este fin. Pero si queremos ser efectivos en la defensa de nuestros intereses debemos generar una nueva pasión democrática respetuosa de la pluralidad. Que haga posible restablecer la hegemonía en la sociedad catalana de aquellos que apuestan por una solución común. Apenas queda tiempo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

Comprendiendo a Cataluña

Santiago Lago Peñas

29/9/2014

Cuando desde Cataluña se quejan de la nivelación que produce el sistema de financiación de régimen común, en otras partes de España se rasgan las vestiduras. Pero tienen sus buenas razones.

Capacidad fiscal, financiación del sistema y habitantes ajustados para las CCAA de régimen común. Año 2011

CCAA	Capacidad fiscal por habitante	Población ajustada sobre población	Recursos del sistema por habitante
Cataluña	119.13	99.14	99.40
Galicia	91.17	106.13	110.91
Andalucía	79.90	98.01	93.89
Asturias	106.65	103.80	112.60
Cantabria	114.40	99.78	124.27
La Rioja	103.16	101.72	120.65
Murcia	83.54	97.81	93.14
C. Valenciana	93.73	98.32	93.58
Aragón	114.61	105.21	116.32
Castilla-La Mancha	85.44	104.91	103.42
Canarias	42.23	103.50	88.24
Extremadura	76.17	105.10	114.50
Illes Balears	121.69	99.89	100.82
Madrid	134.18	94.57	95.51
Castilla y León	101.47	107.15	116.27
Total	100	100	100

Nota: en todos los casos, las variables aparecen estandarizadas respecto a la media, igualdad a 100.

Fuente: elaboración propia a partir de FERNÁNDEZ LEICEAGA y LAGO PEÑAS (2014).

En el cuadro adjunto aparece la capacidad fiscal per cápita, la financiación per cápita y los llamados habitantes ajustados, que aproximan el mayor o menor coste per cápita de los servicios. Los datos corresponden a 2011. ¿Por qué si el modelo reconoce que la Rioja debería recibir 101,72 per cápita, recibe más de 120? ¿Por qué Extremadura

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

cuenta con 114,5 si su capacidad fiscal es de 76,17 y sus necesidades de gasto reconocidas por el modelo son 105,1? Las desviaciones entre la segunda y la tercera columna son arbitrarias y están carentes de justificación técnica. Aceptemos que la segunda columna podemos y debemos calcularla mejor. Pero una vez establecida, no podemos desviarnos como hoy lo hacemos.

Segundo y aunque no se expresa tan frecuentemente para no meterse en líos, no puede ser que vascos y navarros, con una capacidad fiscal similar a la catalana, tengan muchísimos más recursos per cápita. Aunque el porcentaje de financiación no es fácil de estimar con precisión, por la existencia de heterogeneidad competencial y otros factores, los colegas que se han dedicado a esta tarea (IGNACIO ZUBIRI, ANTONI ZABALZA, ÁNGEL DE LA FUENTE, JULIO LÓPEZ LABORDA...) ofrecen cifras que superan ampliamente el 25%. Se puede respetar los derechos forales y la constitución y tocar la forma en la que se estima el cupo y aportación, incorporando también a las forales en la nivelación interterritorial. El caso de Canarias es particular, por los costes de la ultraperiferia. Pero sus enormes ventajas fiscales probablemente deberían ser también reconsideradas.

Y tercero, es comprensible que políticos y técnicos catalanes se hayan quedado con cara de tontos al ver lo que pasó con el modelo de 2009. Mientras que la letra del mismo integraba con claridad la idea de la nivelación parcial, la introducción *ad hoc* de fondos adicionales desactivó este principio e hizo que las cosas cambiasen poco. Es verdad que se redujeron las diferencias en la financiación per cápita y que Baleares, Madrid y Cataluña mejoraron. Puesto que el modelo era difícil de simular y el gobierno central no dio cifras, hubo que esperar a la primera liquidación para darse cuenta de esto. Discutamos sobre el grado de nivelación y sus características. Discusión sin duda difícil por su naturaleza fundamentalmente política. Pero una vez pactada con transparencia, no hagamos juegos malabares que acaban molestando y mucho a quienes se sienten engañados.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

¿A qué se dedican las regiones en sus impuestos propios?

Francisco J. Delgado Rivero

6/10/2014

Entre los mecanismos de financiación de las CCAA se encuentran los *impuestos propios*, figuras que pueden crear las regiones dentro de unos ciertos límites —no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado ni por los tributos locales— y bajo ciertos principios, como la territorialidad y la libre circulación de personas, mercancías y servicios.

Pues bien, si analizamos los impuestos regionales podemos observar, por un lado, ciertas figuras existentes en varias CCAA y otros impuestos más o menos *originales* de alguna región. En cualquier caso, debemos advertir el escaso potencial recaudatorio de estos impuestos, ya que no alcanzan ni el 2% de sus ingresos tributarios. Este hecho, unido a la litigiosidad surgida en algunos de ellos, hace recomendable una revisión profunda de estos tributos para lograr un avance del conjunto del sistema tributario. Ahora que se ha aprobado una reforma fiscal en el país, y a pesar de que la ansiada reforma de la financiación autonómica siga en *stand-by* a expensas de tensiones presupuestarias y territoriales, quizás sea el momento adecuado para exigir a las CCAA que diseñen impuestos propios sensatos y justificados.

Entre los impuestos propios de CCAA existentes en varias regiones y que han suscitado enfrentamientos podemos encontrar el “Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales”. Este impuesto, aprobado en Cataluña, Asturias, La Rioja o Canarias no está exento de polémica, ya que si bien parece justificarse por las externalidades negativas en forma de contaminación, atascos, etc. que generan estas superficies —tengo mis dudas sobre este argumento—, ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional y la propia Comisión Europea está actualmente detrás de su validez y encaje. No debemos olvidar el caso del *céntimo sanitario*.

Otro ejemplo de impuesto propio polémico, en este caso con la intervención del gobierno central cambiando de criterio sobre el mismo, es el “Impuesto sobre los depósitos en entidades de crédito”. A mi juicio, esta historia no se puede repetir ya que genera incertidumbres y vaivenes no deseados. En un país donde las encuestas revelan el desencanto de la ciudadanía con los impuestos —considerados injustos por el 90% de la población—, estos hechos hacen flaco favor en el avance de la educación y concienciación fiscal.

En el lado contrario, existen impuestos que no presentan la problemática anterior y están más o menos extendidos, como el “Impuesto sobre el bingo” o el “Canon de saneamiento”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

Entre los impuestos propios de CCAA que podríamos catalogar de *singulares* podemos encontrar el “Impuesto sobre el desarrollo de determinadas actividades que inciden en el medio ambiente” (Asturias y Extremadura), el “Impuesto sobre bolsas de plástico de un solo uso” (Andalucía) o la propuesta de gravamen sobre bebidas azucaradas (Cataluña, finalmente no aprobada).

En suma, creo que las CCAA deberían repensar sus impuestos propios minimizando su número y siempre atendiendo a justificaciones sensatas —medioambientales por ejemplo— más allá de las meramente recaudatorias; porque para esto, si es necesario, ya tienen otras opciones, principalmente en su parte del IRPF y, en menor medida, en los tributos cedidos como Patrimonio y Sucesiones y Donaciones, impuestos que en cualquier caso deberían ser asimismo objeto de una profunda puesta al día y que requieren futuras entradas de este blog. En esta tarea, por tanto, es necesaria cierta armonización o acuerdo entre las CCAA y el Estado central, evitando litigios y buscando parcelas o *espacios fiscales propios* donde las CCAA que lo deseen puedan intervenir con cierta seguridad.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

¿Deuda o disparate histórico?

Diego Martínez López

9/10/2014

Recientemente responsables políticos de Cataluña han vuelto a reivindicar el pago de la deuda histórica catalana (por ejemplo, [aquí](#) o [aquí](#)). Este es un tema recurrente en la controversia autonómica española y que, a pesar de algunos antecedentes, no se extingue como uno de esos episodios de nuestra memoria que conviene olvidar. Quizás sea porque consiguió blindarse jurídicamente en la reforma de varios Estatutos de Autonomía a lo largo de la pasada década.

En esta entrada tan solo quiero recordar brevemente lo que durante casi 30 años supuso la deuda histórica andaluza. Su origen está en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de 1981 que reconocía, dadas sus características socioeconómicas, la incapacidad de Andalucía para proveer un nivel de servicios públicos similar al del resto del Estado. Por ello se urgía a los poderes públicos al diseño y puesta en marcha de las medidas adecuadas a fin de solventar esta situación. Esto es lo que se conoce en la literatura sobre federalismo fiscal como asignaciones de nivelación que, según los distintos modelos y las peculiaridades nacionales, forman parte de los sistemas de financiación de países descentralizados como Canadá, Australia, Alemania o, con importantes matices, España.

Algunos llegaron a considerar a la deuda histórica como el verdadero hecho diferencial andaluz ([aquí](#) o [aquí](#); con el primer párrafo en ambos casos basta), aprovechando derivaciones de teorías de desarrollo estructuralistas que planteaban el problema en términos pseudocoloniales. A mi juicio, no se trataba más que de un rifirrafe político que, aunque ya era ridículo entonces, no parece desgastarse con el tiempo ([aquí](#)).

Un primer paso razonable habría sido desmontar la “excepcionalidad andaluza” para insertar la llamada deuda histórica en un sistema de transferencias verticales (desde el gobierno central a los regionales) común a todo el Estado. El argumento que respaldaba semejante proceder era tan evidente como reconocer el agravio comparativo que surgiría al dotar tan solo a Andalucía de esta fuente de recursos. Obviamente, ello dejó margen para que otras CCAA (Extremadura, Cataluña, etc.) estuviesen legitimadas para reivindicar una deuda similar.

Un tema que se obvió durante lustros en la discusión fue el de proporcionar un método técnicamente solvente para cuantificar la deuda histórica andaluza. Cuando el tema adquiría actualidad, las cifras se manejaban con sorprendente alegría, sin que quedasen

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

claros los criterios usados para obtenerlas. Pero al final se llegó a una cantidad de consenso: 1.204.412.124 euros (calculada tirando de *anuarios amarillentos*). Y al final se pagó de un modo inaudito: en forma de solares y edificios de la Expo (*aquí*), más los anticipos que se habían adelantado previamente en concepto de no se sabe muy bien qué.

Toda la historia de la deuda histórica andaluza se resume en pocas palabras: lo que empezó siendo un disparate se cerró como un despropósito. En definitiva, el debate sobre las llamadas deudas históricas autonómicas carece de una argumentación mínima, tanto conceptual como técnica. Además, está plagado de trampas políticas de importantes consecuencias. La reivindicación de Cataluña en este asunto es un *déjà vu* para los andaluces sensatos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

Apagando fuegos con gasolina

Javier Suárez Pandiello

15/10/2014

La metáfora es un recurso literario ampliamente utilizado para ilustrar situaciones, conductas o, simplemente, actitudes que llaman la atención por lo extraño, controvertido o inesperado de sus resultados a la luz de lo que, en general es considerado normal, o al menos, “políticamente correcto”. Así, en los medios de comunicación o en los debates políticos y/o académicos, a menudo se oye hablar de “bomberos pirómanos” para describir la actitud de quienes debiendo por su posición en la sociedad apaciguar tensiones, las acrecientan; de “frailes de manga ancha”, cuando se intentan justificar actuaciones que el común de los mortales consideran inaceptables estirando hasta lo imposible los argumentos; o del uso de “la ley del embudo” cuando se emplean diversas varas de medir según el origen y/o los beneficiarios de determinadas actuaciones que la sociedad en su conjunto considera reprobables.

Pues bien, en el momento presente, con un debate territorial especialmente virulento y fuertemente emponzoñado por los resultados de la distribución espacial de los recursos disponibles a que da lugar el vigente modelo de financiación (como se ha discutido en otra [entrada](#) de este mismo blog), en ausencia de un criterio explícito de equidad que pudiera ayudarnos a explicar adecuada y convincentemente dichos resultados, si ello fuera posible, y con la tensión añadida por la presión secesionista explícita de una comunidad autónoma que se considera (a mi juicio sin demasiado [fundamento](#)) especialmente agraviada, hay quien se empeña, por seguir con las metáforas, en “echar más leña al fuego” o en “apagarlo con gasolina”.

Tal es a mi juicio el caso de las medidas de reforma (rebaja) fiscal aprobadas recientemente por la Comunidad de Extremadura, “casualmente”, la comunidad con mayor brecha a su favor entre la financiación recibida y el PIB aportado. Ciertamente, todo gobierno tiene derecho a tratar de implantar su ideario de buenas prácticas, y, en este sentido, poco habría que objetar a quienes, desde su fe en el mercado y en la iniciativa privada, prefieren dejar una mayor parte de los recursos en manos de los individuos, antes que recaudarlos por vía tributaria para su gestión por los poderes públicos. Sin embargo, el argumento se vuelve ventajista, cuando la financiación de los servicios públicos de una comunidad proviene más de lo razonable (¿quién decide qué es razonable?) de transferencias recibidas de otros territorios cuyos contribuyentes realizan un esfuerzo fiscal notablemente mayor, o cuando entre sus recursos cuentan con ingresos que se les niegan a otros mediante decisiones difíciles de explicar, como es

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

el caso de la compensación recibida por el impuesto sobre depósitos bancarios, implantado inicialmente en Extremadura, y asumido por el gobierno central ante el anuncio de su implantación en otras comunidades. Salvando las distancias, es el mismo efecto que el banco rescatado con fondos públicos que emprendiera una guerra de pasivo ofreciendo tipos más elevados que entidades financieras limpias, o que el club de fútbol profesional que aprovechara el saneamiento de sus deudas con fondos públicos para reforzarse con caros fichajes frente a sus competidores financieramente impolutos.

En suma, y en mi opinión, las comunidades que más se benefician de un principio constitucional como es el de solidaridad interterritorial deberían ser los primeros en contribuir a la paz institucional, utilizando mejores vías de cooperación que de competencia fiscal y evitando dar argumentos a quienes habitualmente exageran los agravios.

Es cierto, como a menudo se reitera, que los impuestos los pagan las personas y no los territorios, pero, con carácter previo a la redistribución espacial de los recursos, y suponiendo una distribución homogénea del fraude, la recaudación de cada territorio depende de dos variables, la *capacidad fiscal* (que a su vez depende de la riqueza relativa) y el *esfuerzo fiscal* (determinado en buena medida por decisiones políticas). La capacidad se refleja en las *bases imponibles* y el esfuerzo en los *tipos impositivos*. La primera no es totalmente exógena a las decisiones políticas, pero la segunda depende absolutamente de éstas.

El principio de solidaridad del que se beneficia Extremadura puede ser visto como una expresión de la vieja consigna marxista incluida en la *Crítica al programa de Gotha* (“de cada cual según su capacidad, a cada cual según sus necesidades”). Sin embargo, cuando la primera de las premisas falla por decisiones políticas (se bajan los impuestos en términos relativos) se está dando pie a cuestionar la segunda. De hecho, esto ya lo reflejaba con su agudeza habitual el humorista El Roto en esta viñeta publicada en su día en las páginas del diario *El País*.



LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

Irresponsabilidades fiscales

Santiago Lago Peñas

30/10/2014

En los últimos 15 días hemos asistido a la proyección de dos manifestaciones de irresponsabilidad fiscal. Ninguna de ellas en aún realidad y, por tanto, están a tiempo de cambiar.

La primera tiene que ver con el déficit autonómico. Las cifras de liquidación hasta mitad de año y las proyecciones del séptimo informe del Observatorio Fiscal y Financiero de las CCAA de FEDEA (incorporadas ya al repositorio de RIFDE) vuelven a mostrar un panorama intranquilizador, con un incumplimiento generalizado y, en algunos casos, muy sustancial, de los objetivos de déficit. Parece que volvamos a 2012. Muy preocupante. Me encuentro entre quienes discuten el reparto de objetivos de déficit por niveles de gobierno; y entre las propias CCAA (véase a este respecto este [trabajo](#)). Pero también entre los que pensamos que en un país de estructura multinivel los acuerdos multilaterales, una vez establecidos, hay que cumplirlos. En caso contrario, se da la razón a quienes defienden la centralización como garantía de gobernanza y estabilidad fiscal.

La segunda, es la rebaja fiscal anunciada recientemente por la alcaldesa de Madrid. La deuda viva municipal a cierre de 2013 se situó en 2.193 euros por madrileño; más del triple de la de Barcelona (688). En las últimas legislaturas el ayuntamiento de Madrid ha gastado mucho (aunque evaluado la rentabilidad social de los proyectos más bien poco). Eliminar la tasa de basuras no parece la decisión más apropiada para un municipio endeudado. Desde luego no se va a poder decir que la medida vaya a estimular el crecimiento económico y las bases fiscales del municipio.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

Podemos preguntar

Diego Martínez López

6/11/2014

El fenómeno social y político generado por la irrupción de Podemos no solo fascina a politólogos y expertos en comunicación. También los economistas sentimos verdadera curiosidad por los diagnósticos y propuestas económicas que se lanzan desde el nuevo partido político. Todavía es pronto para que dispongan de una argumentación medianamente sólida sobre cómo piensan transformar una realidad económica que no satisface a nadie. Pero lo que vamos conociendo supone un filón para académicos, dado el elevado número de interrogantes que nos plantea. (Ya saben que los investigadores disfrutamos más con una pregunta bien formulada que con una respuesta mediocre.)

También en temas de finanzas locales hay recorrido para el debate en torno a Podemos. El documento político que recibió el apoyo mayoritario de su reciente asamblea ciudadana (80,71% de los votos), elaborado por el equipo de PABLO IGLESIAS, contiene breves pinceladas sobre financiación local, previsiblemente con la vista ya puesta en las elecciones municipales de 2015.

Sin ánimo de ser exhaustivo anoto a continuación algunos asuntos. Se afirma que “la socialización de la deuda privada se hizo primero en el Estado pero poco a poco se ha pasado a la administración local”. ¿Qué deuda privada se encuentra ahora en el pasivo de las CC.LL.? Se propone la realización de una “auditoría ciudadana de la deuda municipal”, en la que “será responsabilidad y compromiso de los Consejos Ciudadanos y los miembros de Podemos cooperar y confluir con las iniciativas ya existentes para la consecución de estas auditorías”. ¿Qué significa esto? ¿Suspender pagos? ¿No cumplir los contratos con los proveedores? ¿Olvidarse de conseguir financiación bancaria? Se propone también un “nuevo modelo de financiación [municipal] adaptado a una economía social y sostenible (respetando el medio ambiente), que esté basado en los recursos locales”. ¿Los impuestos locales no gravarán las actividades de economía social o ecológicas? Pero si está basado en los recursos locales y se pretende incentivar a estas actividades, ¿cómo se resuelve la contradicción? Y la solidaridad con los municipios más pobres, ¿dónde queda si se prima la recaudación basada en los “recursos locales”? ¿habrá transferencias desde niveles de gobierno superiores o solo más socialización de deuda privada, como se afirmaba antes (!)?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

Sobre el mundo local español

Santiago Lago Peñas

20/11/2014

En un reciente trabajo, elaborado para FUNCAS junto al profesor JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, de la Georgia State University, analizamos la situación presente del mundo local español, con especial atención a los aspectos tributarios. Un vector sobre el que nada ha dicho hasta ahora el gobierno central. En lo que sigue, sintetizamos las principales conclusiones con el ánimo de contribuir a un necesario debate.

Con carácter general, el mundo local español se caracteriza por un anquilosamiento institucional que complica sobremanera su adaptación a las nuevas realidades y su capacidad de respuesta a los problemas y retos que surgen. Sin duda, falta pulsión reformista en el nivel local. Las referencias legislativas actuales siguen siendo las normas dictadas en los años ochenta del siglo pasado. Normas que han sido sometidas a revisiones mínimas e insuficientes. El marco institucional no se ha adaptado a la fuerte descentralización que se ha producido en el nuevo escalón autonómico de gobierno, ni a los cambios sustanciales en las demandas de bienes y servicios públicos, ni a las nuevas tecnologías y pautas de movilidad y desarrollo urbano de las últimas décadas.

Las consecuencias de ese anquilosamiento institucional son múltiples y todas ellas negativas. Sin ánimo de exhaustividad, destacan las siguientes. Primero, la superposición competencial en las comunidades pluriprovinciales, por la convivencia de gobiernos autonómicos con unas diputaciones provinciales que, además, no rinden cuentas directamente a los ciudadanos. Segundo, la petrificación de una estructura municipal pensada para unas pautas de movilidad y una distribución de la población del siglo XIX. Tercero, los problemas de desbordamiento y desencaje entre las demarcaciones municipales y las demandas de servicios en muchos espacios urbanos, para los que las rígidas soluciones contempladas en la legislación española sobre áreas metropolitanas no están funcionando. Cuarto, el intrusismo de los denominados “gastos impropios”, consecuencia directa de una delimitación competencial imprecisa, desfasada respecto a la demanda, e incongruente en perspectiva vertical con los principios de subsidiariedad y de la asignación de competencias de gasto. Finalmente, hay que mentar la actual insuficiencia de recursos financieros, fruto de la combinación de tres factores: las carencias estructurales del sistema de financiación local; la laxitud a la hora de atender demandas de gasto de todo tipo en la década pasada, que una vez concedidas ha sido costoso dismantelar; y la volatilidad del enorme flujo de recursos extraordinarios vinculados a la burbuja inmobiliaria y que permitieron financiar esa expansión de la cartera de servicios.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

El sistema local de gobierno del país está en crisis. De hecho, con la excepción de los años de bonanza asociados con la burbuja inmobiliaria, el sistema ha vivido en crisis permanente durante más de tres decenios. Sin duda, no haber reaccionado a tiempo ante todos estos problemas que atenazan al municipalismo español dificulta hoy encontrar y aplicar una solución integral. Solución integral que, desafortunadamente, tampoco parece que vayamos a encontrarla en la reciente reforma local.

En este contexto, la tributación local es solo una parte del problema; no ya del sistema de financiación, sino del propio modelo descentralizado de gobierno. El sistema fiscal local español requiere cambios profundos y en dos niveles. En un nivel primario, es preciso reforzar sustancialmente la capacidad recaudatoria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en línea con el modelo anglosajón de tributación local. Es perentorio repensar los mecanismos de cómputo de la base imponible, lo que conlleva una revisión profunda de la forma en la que se gestiona el catastro. En segundo lugar, consideramos oportuno introducir la posibilidad de recargos en el IRPF, como se hace en los países nórdicos, por ejemplo. Tercero, nos parece conveniente contar con un Impuesto sobre Actividades Económicas reformado y reforzado o, de forma alternativa, con un nuevo impuesto local sobre los negocios que gravite sobre el valor añadido, en línea con lo que se hace en Francia o Italia. Finalmente, es preciso extender en lo posible el recurso a tasas y precios públicos, porque son un instrumento especialmente apropiado en el ámbito local. En este caso, de nuevo, hay que buscar soluciones a los problemas de gestión, en particular las carencias que caracterizan las memorias económicas de costes de los servicios. Estas son las cuatro patas principales sobre las que deben sostenerse unas finanzas municipales suficientes, sostenibles, transparentes y autónomas.

En un segundo nivel toca revisar a fondo el resto de los impuestos locales para corregir sus actuales distorsiones y problemas. Pero sin perder de vista que son y serán instrumentos complementarios desde el punto de vista de la suficiencia recaudatoria. El avance en los gravámenes sobre residuos es un vector particularmente interesante. La tributación del automóvil tiene que simplificarse en una sola figura y habrá que decidir si acaba en manos de municipios o autonomías, en función de lo que se haga con el resto del sistema de tributación a escala regional y central.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

La belleza federal asimétrica

Roberto Fernández Llera

28/11/2014

Podríamos hablar mucho de la relación entre simetría y belleza a lo largo de la historia (leamos al maestro [UMBERTO ECO](#) o deleitémonos con sugerentes [experimentos visuales](#)). Podríamos también enredarnos en un eterno debate circular sobre el tamaño óptimo de los “clubes”, en terminología de BUCHANAN. Al hilo de esto último, sería posible incluso defender que las comunidades autónomas españolas, tal y como están configuradas, son ineficientes en tamaño y, en consecuencia, se debería modificar el mapa autonómico. Francamente, ejercicio baldío y molesto, salvo como [divertimento teórico](#), más aún cuando ni siquiera somos capaces de acometer ese cambio con respecto a la atomizada planta municipal.

Hace unos años escuché a quien entonces era [Secretario de Estado de Organización Territorial](#) que cualquier análisis de la financiación autonómica en España debe partir de unos datos inexorables que complican cualquier modelo. Decía el alto cargo que “hay comunidades autónomas con 7 millones de habitantes, con 6, con 5, con 4, con 3, con 2, con 1, con medio y con un cuarto”. Esta obviedad (con algún matiz adicional) reafirma la idea de que con estos mimbres hay que montar el cesto. Dicho de otra forma: en estrictos términos de probabilidad matemática, parece más plausible la secesión de algún territorio de España que la configuración de nuevo mapa autonómico. Así que centrémonos en lo importante.

Sentado lo anterior, no es menos cierto que el “cuerpo” de España necesita algunos arreglos institucionales. Un *“lifting federal”*, si se me permite la expresión. Las asimetrías —que no imperfecciones— suelen responder a *hechos diferenciales objetivos* contra los que poco o nada se puede hacer, salvo tratarlos debidamente en el ordenamiento jurídico. Combatirlos desde una visión centralista de las cosas suele ser muy contraproducente o inútil. De igual modo, utilizarlos como arma arrojadiza para defender posiciones centrífugas extremas, tampoco es honesto, ni siquiera eficaz.

Como ejemplos, tenemos la diversidad lingüística, las amplias zonas de montaña, la legislación civil o la insularidad. El *tratamiento especial* —o asimetría— para estas cuestiones ya está reconocido en la Constitución desde 1978. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea va más allá, cuando también contempla la ultraperifericidad de [Canarias](#). Estas y otras cuestiones tienen ya —y deben seguir teniendo— algún reflejo particular en las normas fundamentales, incluidas las que regulan el sistema de financiación autonómica.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

En las primeras clases de Teoría de la Hacienda Pública explicamos a los estudiantes que la *equidad horizontal* supone tratar igual a los iguales, mientras que la *equidad vertical* consiste básicamente en respetar la diferencia. Siendo más formalistas, digamos que la Constitución no implica “la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad”. Si se prefiere, es preciso recordar que “la misma configuración del Estado español y la existencia de Entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos”. No es una opinión personal, sino la reiterada doctrina del [Tribunal Constitucional](#) (las citas literales son de las Sentencias 83/1984 y 88/1986).

La reciente reforma parcial del IRPF ha hecho aflorar mapas de colores y gráficos en todos los periódicos y televisiones, mostrando los distintos gravámenes entre comunidades autónomas. Algunos medios lo llegan a presentar como algo deleznable, magnificando las diferencias, pero lo lógico sería pensar que, además de un saludable ejercicio de transparencia, esto no es más que una manifestación práctica y concreta de la diversidad consustancial a un sistema descentralizado.

Ante las fundamentales reformas financieras e institucionales que se avecinan, hoy por hoy imprevisibles en cuanto a su alcance y magnitud, no caben soluciones radicales, sino el consenso en torno a un *modelo federal con cierta base asimétrica, pero sin privilegios*. Fue posible en 1978 y, seguro, será posible pronto (aunque no tanto como en 2015, por el largo ciclo electoral). Parafraseando la [canción](#) de El Último de la Fila, debemos entregarnos “al vértigo salvaje de una (asimetría) razonable”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

La financiación de las Comunidades Autónomas por la puerta de atrás: a propósito del FLA

Ana Herrero Alcalde

José Manuel Tránchez Martín

4/12/2014

El Consejo de Política Fiscal y Financiera, que reúne a las comunidades (y ciudades) autónomas y al gobierno central, acordó en el verano de 2009 reformar el sistema de financiación para los territorios de régimen común (es decir, todos salvo Navarra y el PV). Este acuerdo se tradujo en una reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que preveía además que a los cinco años de su entrada en vigor el funcionamiento del nuevo sistema debía ser evaluado. Por lo tanto, en 2013 debería haberse procedido a valorar sus resultados y, en su caso, a hacer las mejoras oportunas de cara al ejercicio 2014 y siguientes.

Pero esta revisión del modelo de financiación no se ha producido. ¿Por qué? Podría haber varias explicaciones. La primera, que todos los participantes estén conformes con el funcionamiento del sistema LOFCA-2009 y que por tanto no hayan solicitado ningún cambio; como sabemos, nada más lejos de la realidad: desde su nacimiento, este modelo ha sido cuestionado por la mayor parte de los territorios, no siempre por motivos acertados.

La segunda explicación es que no hay más dinero que repartir: los ajustes presupuestarios en todas las administraciones públicas impiden que el gobierno central *engrase* la negociación de un nuevo sistema inyectando fondos adicionales. Eso es lo que ha hecho siempre en el pasado, de modo que todas las reformas han garantizado mejoras de financiación para todas las comunidades.

Una tercera razón para que no se haya revisado el modelo LOFCA-2009 es que el gobierno central esté esperando a que se enfríe la “cuestión catalana” antes de abrir la negociación, en vista de que en el contexto actual parece difícil llegar a ningún acuerdo. Si los soberanistas rebajaran sus pretensiones, una posibilidad que de momento no aparece en el horizonte, con toda probabilidad el gobierno central activaría las negociaciones para la reforma.

Por último, otra razón que podría explicar la aparente paralización del asunto es que en realidad se ha abierto una *puerta de atrás* en el modelo de financiación de las comunidades. Nos estamos refiriendo a los fondos de liquidez autonómica (FLA) que, desde

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

2012, permiten a los gobiernos regionales refinanciar su deuda a cambio de someter sus respectivos procesos presupuestarios a un mayor control por parte del gobierno central. Entre 2012 y 2013 se canalizaron a través del FLA en torno a 39.000 millones de euros, de los que se han beneficiado las Comunidades de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia y Valencia. Este instrumento de financiación extraordinaria, de carácter voluntario y temporal, tiene algunas ventajas para todos los que participan en él.

Para el gobierno central, el FLA sirve como mecanismo de control de las comunidades autónomas, dado que la participación en el fondo está sometida a unos estrictos requisitos de carácter fiscal y financiero. Entre otras obligaciones, el beneficiario se compromete a presentar anualmente un plan de ajuste, incluyendo todas las medidas de gasto e ingreso necesarias para cumplir con los techos de déficit autorizados por la administración central. Además, las comunidades se obligan a entregar al gobierno central información mensual sobre la ejecución del plan de ajuste. Los beneficiarios se comprometen, adicionalmente, a no aprobar una agenda de servicios complementaria del Sistema Nacional de Salud, limitando así la autonomía regional en el diseño de la política sanitaria. Por último, hay que destacar que el gobierno central se reserva el derecho de bloquear los recursos sujetos a liquidación del sistema de financiación autonómica en el caso de que una comunidad incumpla sus compromisos de devolución de estos fondos.

Desde la perspectiva de las CCAA beneficiarias, el FLA ha permitido abaratar los costes financieros en territorios que estaban pagando intereses mucho más altos que la administración central (un ahorro que el Ministerio de Hacienda ha cifrado en 3.300 millones para los ejercicios 2012 y 2013), y refinanciar la deuda de aquellas que, debido a la magnitud de sus dificultades financieras, tenían bloqueado el acceso a los mercados de capitales (Cataluña, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha principalmente).

Por último, desde el punto de vista de los ciudadanos, el FLA ha permitido que, a pesar de los importantes recortes de gasto de los últimos años, no haya habido interrupciones significativas en la prestación de los servicios públicos esenciales prestados por las comunidades autónomas; unas interrupciones que, debido a la fuerte caída de los ingresos corrientes, habrían sido inevitables sin este mecanismo extraordinario de financiación, especialmente en las comunidades más endeudadas.

Ahora bien, todas estas razones, que se pueden considerar ventajas estratégicas para los distintos agentes, tienen tres grandes inconvenientes. Por una parte, la erosión del principio de autonomía que se deriva del estricto control ejercido por el gobierno

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

central sobre la actividad presupuestaria de las comunidades beneficiarias. Parece difícil defender la corresponsabilidad de todos los niveles de gobierno en un contexto de escasa autonomía financiera.

Por otra parte, el FLA puede crear incentivos perversos para el futuro: aunque en el corto plazo las comunidades se vean sometidas a un control bastante estricto, ya sabemos que los rescates actuales crean expectativas de rescates futuros, reduciendo la disciplina presupuestaria en el medio y largo plazo. Si queremos que exista una rendición de cuentas real de los gobiernos subcentrales, es importante que los ciudadanos tengan claro que son los responsables directos y únicos de las políticas que llevan a cabo.

Por último, hay que destacar que la introducción del FLA en las finanzas autonómicas hace aun más opaco el sistema de financiación de las comunidades autónomas, ya de por sí aquejado de graves problemas de transparencia dada su complejidad y el retraso con el que se publican las liquidaciones.

[Para más información sobre el diseño y el reparto del FLA, ver [aquí](#).]

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2014

Volvemos en 2015

Francisco J. Delgado Rivero

23/12/2014

Termina este 2014 sin un nuevo modelo de financiación autonómica y, por supuesto, sin una nueva financiación local. Las tensiones territoriales y las disputas políticas, aderezadas con la crisis económica y de las finanzas públicas, “justifican” la demora en las nuevas reglas de la financiación territorial en España. Además, con las citas electorales que nos esperan en 2015, con un panorama incierto tras la incursión de una nueva formación política que *amenaza* el ya clásico bipartidismo, no parece muy probable que el nuevo año sea muy diferente en este aspecto.

Así, todo parece indicar que seguiremos parcheando las finanzas de regiones y municipios con más planes de rescate y auxilio como los vistos en los últimos años (véase por ejemplo FLA [aquí](#), sobre posible rescate [aquí](#), reciente perdón de los intereses...). Por ello en estas fechas navideñas de deseos y regalos desde aquí podemos pedir más seriedad y rigor en el modo en que se financian nuestros territorios, diseñando sistemas más acordes con las capacidades y necesidades de cada uno, sin olvidar la necesaria solidaridad interterritorial.

2015

2015 fue un año de urnas. Todo empezó con el adelanto de las elecciones andaluzas (22 de marzo), a las que siguieron las municipales y autonómicas en doce comunidades (24 de mayo) y las catalanas (también adelantadas al 27 de septiembre), para concluir con la celebración de elecciones generales el 20 de diciembre. En consecuencia, a lo largo de 2015 se renovaron todos los consistorios de España, el parlamento nacional y todos los parlamentos autonómicos con las únicas excepciones de Galicia y el País Vasco.

Sin duda, esa “borrachera democrática” ejerció una influencia determinante en los contenidos del blog a lo largo de ese año, en el que los asuntos de economía política comenzaron a ocupar abundante espacio en su configuración temática. Así, fueron abordados aspectos como el incipiente auge de los populismos y la división interna de los partidos en lo que tenían que ver con los procesos de adopción de decisiones en materia de financiación territorial y relaciones fiscales y financieras intergubernamentales.

Asuntos estrella del año fueron también todos los relacionados con la estabilidad presupuestaria y demás reglas fiscales, especialmente en lo relativo al ámbito autonómico, y, por supuesto, con un foco específico apuntando al sempiterno caso catalán y a la utilización política de las balanzas fiscales.

Por lo demás, este año empezaron a asomarse también asuntos que verán incrementado su peso relativo en años sucesivos, tales como los desequilibrios interterritoriales y las formas de abordarlos con el objetivo de la cohesión interna como telón de fondo, o las necesidades en el ámbito de la sanidad, con sus especificidades y su creciente reclamo de consideración y recursos.

Llama la atención, en todo caso, el escaso interés prestado este año a los asuntos de financiación local (apenas una entrada específicamente dedicada al tema), lo que venía a demostrar hasta qué punto, incluso en año electoral, el debate autonómico lo fagocita todo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

De rescates, elecciones y populismo

Javier Suárez Pandiello

15/1/2015

Se acercan las elecciones, es evidente. Los grupos políticos empiezan a tomar posiciones. Las primeras encuestas ya están poniendo nerviosos a algunos dirigentes y ansiosos a otros (ya se sabe, la gente habla de la feria según le va en ella), pero la palabra-acusación de moda es *populismo*. Aunque este término, como tal no aparece registrado en el Diccionario de la RAE (sí, *populista*, que se define como “perteneciente o relativo al pueblo”), a menudo es utilizado en un sentido peyorativo próximo al de demagogia, este sí incluido en el DRAE y cuyo primer significado viene expresado como “práctica política consistente en ganarse con halagos el favor popular”.

Y es que, en realidad, el *populismo* entendido en este sentido parece ser una enfermedad altamente contagiosa que ataca a quienes ejercen labores políticas independientemente del lugar que ocupen (gobierno u oposición), sin que éstos hayan podido desarrollar hasta la fecha anticuerpos suficientes para neutralizar el virus, bacteria o lo que quiera que sea el agente infeccioso que lo determina.

Así, frente a la propuesta de repudio (en primer lugar) y luego de reestructuración de la deuda por parte de la emergente fuerza política agrupada bajo las siglas de *Podemos*, los grupos hoy mayoritarios (PP y PSOE) reaccionaron con virulencia, calificando tal medida como *populista* y argumentando, no sin razón, que una medida unilateral de ese calado mermaría considerablemente la credibilidad del país y podría en serio peligro su financiación futura en los mercados internacionales. (¿Quién va a prestar dinero a alguien que siquiera se plantea no devolverlo?)

Sin embargo, uno observa con perplejidad cómo el Gobierno que ha hecho bandera de la responsabilidad fiscal y el cumplimiento de las obligaciones, a pesar de los enormes costes de todo tipo que ello supone a la población, ese mismo Gobierno que presume de haber evitado el rescate de nuestro país con sus medidas de política económica, ahora se descuelga con paquetes de medidas que cambian radicalmente las reglas del juego de la financiación territorial a beneficio, precisamente, de aquellas comunidades autónomas que más se han caracterizado por incumplir esas normas de responsabilidad fiscal. Primero, se anunció la condonación de los intereses devengados por los préstamos otorgados a comunidades autónomas y ayuntamientos por medio del *Fondo de Liquidación Autonómica y de los Planes de Pagos a Proveedores*, causando un agravio comparativo evidente a las comunidades más austeras o que han gestionado con más responsabilidad

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

sus escasos recursos. Pero no contentos con eso, ahora nos anuncian que “el Estado asumirá la deuda bancaria de las autonomías” (titular a cuatro columnas de la edición en papel del diario *Expansión* del día de ayer), al parecer, sólo (de momento) los préstamos que venzan en 2015, casualmente año de elecciones autonómicas y locales.

Si es cierto eso de que alguien dijo que “el mejor predicador es el padre ejemplo”, en mi opinión, este tipo de actuaciones son altamente dañinas para el buen funcionamiento de las instituciones y generan incentivos perversos mírese por donde se mire, como ya avanzaron otros compañeros en este mismo blog (véase [aquí](#) y [aquí](#)).

Larga es la tradición de asunción de deudas subcentrales en nuestro país, a menudo vinculada a momentos calificados, casi siempre, de especiales por coincidir con cambios normativos de grueso calado. Piénsese por ejemplo en la Ley 24/1983 de 21 de diciembre de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales, casi en los albores de la democracia, con la que se asumían las deudas de los municipios y se les dotaba de recursos adicionales (la libertad de fijación de tipos en las entonces llamadas Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica y el efímero recargo sobre la cuota líquida del IRPF), con la intención de incrementar su corresponsabilidad fiscal y evitar nuevos endeudamientos masivos y en todo lo llovido desde entonces.

Pero la realidad es tozuda y la gente, querámoslo o no, se mueve en respuesta a incentivos. De modo que si la señal que recurrentemente se envía a los dirigentes territoriales es que es irrelevante la forma del balón con la que se empieza el partido (puede ser redondo como el del fútbol y acabar transformándose en ovalado como el del rugby), que no importan las reglas del juego, porque pueden ser cambiadas a discreción, relajando a toro pasado los topes de déficit y deuda en los escenarios de consolidación presupuestaria, modificando plazos y tipos de interés e incluso asumiendo finalmente desde el gobierno central la deuda autonómica (¿dónde quedó la cláusula anti *bailing out*?), estos entenderán que ciertamente serán estrategias ganadoras aquellas defendidas por conocidos y renombrados alcaldes que lo han sido y que propugnaban la política del TPL (*Tira P' delante que Libras*) o filosofías tan sofisticadas como la enunciada en la frase “hay que hacer lo que se deba, aunque se deba lo que se hace”, toda una declaración de intenciones de base populista que el gobierno con sus actos ampara.

Mientras tanto, en la otra orilla hay quien se preocupa por enviarles a los oídos de los electores melodías aparentemente agradables, del tipo “haremos que ningún cargo público cobre más de lo que cobra el presidente del gobierno de la nación”, olvidando (o peor aun ocultando) que si la gente se mueve por incentivos será difícil captar para la causa en esas condiciones a cuadros cualificados, máxime cuando a la escasa remuneración se le añadan otras “molestias” inherentes a la exposición pública.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Me contaba mi padre hace algunos años cómo en una ocasión presencié en un puerto pesquero una riña acalorada entre dos vendedoras de pescado. El motivo de la riña no lo recuerdo, pero sí que en un momento determinado las palabras empezaron a subir de tono y la hija de una de las pescaderas aconsejó a gritos a su madre: “llámeselo madre, antes de que se lo llame”. No creo recordar que la oculta palabra agresora fuera ¡populista!

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Regreso al futuro del federalismo fiscal

Roberto Fernández Llera

20/1/2015

Me quedo francamente fascinado cuando cae en mis manos un libro de 1983, editado por la desaparecida editorial Argos Vergara y firmado por un tal JAVIER DE BURGOS, cuyo título es *España: por un Estado federal*.

Aclaremos en primer lugar que el libro no lo suscribe quien fuera en la primera mitad del siglo XIX secretario de Estado y de Despacho de Fomento, ministro de Hacienda y ministro de la Gobernación, pasando a la historia sobre todo por ser el impulsor de la [división territorial](#) de España en provincias, vigente todavía en la actualidad. La realidad es que el citado libro lo firman bajo ese pseudónimo colectivo los miembros de la Asociación Española de Administración Pública, creada en 1969, en lo que iba a ser el antecedente inmediato de la actual [Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado](#). Aquella primigenia asociación comenzó como algo parecido a un sindicato de funcionarios para defender intereses corporativos y terminó convertida de facto, ya en las postrimerías de la dictadura franquista, en un potente instrumento de movilización ciudadana al servicio de postulados democráticos. El homenaje postrero a JAVIER DE BURGOS parece claro y explícito.

Se cuidaron mucho aquellos funcionarios de dejar muy claro desde el principio que su aportación al debate sobre la creación y el desarrollo del Estado de las Autonomías tenía un carácter técnico y un afán constructivo, frente a otras visiones apocalípticas, sectarias, negativistas u optimistas en exceso. Su apuesta decidida era por un Estado federal, combinando autonomía y unidad, sin veleidades separatistas centrífugas, ni tentaciones uniformadoras centripetas.

La fascinación me viene porque, pasados más de 30 años de la edición de aquel libro (al que acompañaron informes temáticos sobre descentralización de la educación, la justicia, la sanidad, la planificación económica o los impuestos), *muchos de los problemas que se enunciaban entonces como futuribles, iban a ser después muy reales y, aún hoy, se siguen arrastrando como riesgos latentes o explícitos del modelo español*. Por brevedad, enunciaré sólo los que tiene que ver con la atribución de competencias y los regímenes de financiación.

El primero hace referencia a una cuestión temporal que para un observador externo podría ser inocua, pero que no es en absoluto. La *LOFCA* se aprobó en 1980, por tanto después del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 (también del vasco), de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

tal forma que “el régimen común financiero es no más que una expresión detallada de lo que se pactó con la minoría catalana” (p. 95). Los sucesivos sistemas de financiación que vendrían después (el llamado provisional, los acuerdos quinquenales y las reformas de 2001 y 2009) reproducen casi con mimetismo esta secuencia. Sin embargo, la ruptura de este *modus operandi* se produce a partir de 2012, con el abandono por parte de Cataluña de su tradicional impulso descentralizador, apostando por un soberanismo de amplio alcance.

Otras críticas aceradas se lanzan (p. 96) contra la cesión a las comunidades autónomas del *impuesto de patrimonio* (“complementario del de la renta”) y del *impuesto de sucesiones* que, por su principal finalidad de “justicia social [...] debe ser objeto de una política general”.

El sistema de *coordinación* en el Consejo de Política Fiscal y Financiera también era puesto en entredicho (p. 97), ya que “sus decisiones no tienen carácter vinculante, sino sólo consultivo y de deliberación” (esto se cambió con la reforma de la LOFCA de 2001, aunque el órgano sigue controlado de facto por el gobierno central).

Sobre el *Fondo de Compensación Interterritorial* (p. 98-99), recurso contemplado expresamente en la Constitución, se advertía de su insuficiencia —y, por tanto, de su ineficacia— e incluso de su carácter contraproducente, ya que en los primeros momentos iba a beneficiar a todas las comunidades autónomas y no sólo a las más pobres.

Con respecto a los *regímenes especiales*, las críticas subían de tono (pp. 100-102). Sobre el cálculo del cupo vasco hablaban de “un privilegio en una cuantía muy considerable” y en el caso navarro directamente acusaban de “permanente dejación de autoridad del Estado”.

Finalmente, sobre el *recurso al crédito* (p. 114) se preguntaban “cómo va a evitarse que las comunidades autónomas terminen sus ejercicios con déficits presupuestarios que [...] tendrá que asumir el Estado más tarde o más temprano”. Traída esta cuestión a nuestros días, hablaríamos de restricción presupuestaria blanda o de rescates, pero el asunto de fondo es idéntico 30 años después.

En otra parte del libro, los altos funcionarios estatales invocaban los “límites materiales” de la descentralización, los que nunca se deberían traspasar, ya que todos ellos tienen sólida base constitucional y económica: unidad nacional, solidaridad y principio de igualdad. Pues bien, algunos de ellos han sido forzados con el discurrir del tiempo, hasta el punto de situar su cumplimiento en una tesitura de verdadero peligro.

¿Y qué solución proponían estos autores? La de un “Estado federal cooperativo”. “Federalizar antes de que se disgregue la nación”, decían (p. 159). Y para ello, como

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

mínimo, se necesitan instrumentos eficaces de integración, al lado de fuertes instituciones de coordinación. En lo concreto, abogaban por leyes sectoriales básicas que clarifiquen espacios competenciales, consolidación de los partidos políticos “de lealtad nacional” (*sic*), un refuerzo del Fondo de Compensación Interterritorial como gran mecanismo de solidaridad y, en definitiva, una revisión constitucional con alcance limitado, buscando siempre la utilidad práctica de esa revisión.

¿Nos suena todo esto de algo? Pues estamos en 1983.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

La estabilidad presupuestaria autonómica: algo está fallando

Santiago Lago Peñas

2/2/2015

Las cifras hechas públicas esta semana no dejan lugar a dudas. Las autonomías en su conjunto van a incumplir el objetivo de déficit para 2014. Y ello a pesar de la rigidez de la normativa de estabilidad presupuestaria aprobada en 2012. Con un déficit hasta Noviembre equivalente al -1,37% del PIB español, lo más probable es que se acaben situando entre las proyecciones hechas hace unos meses por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (-1,5%) y la de Fedea (-1,8%).

Es verdad que no todas las Comunidades Autónomas incumplen, pero son muchas las que lo hacen. Por eso es difícil diagnosticar un problema generalizado de gestión e incapacidad y uno se anima a pensar que hay otros factores explicativos.

El primero es que la cuota de déficit autonómico es en exceso pequeña, atendiendo a la dimensión presupuestaria y el acervo competencial autonómico. La segunda, es que existen problemas de suficiencia. Y esto segundo solo se arregla con una reforma del sistema de financiación de régimen común ambiciosa y que ponga el acento en la autonomía tributaria, sin desatender los desafíos en el frente de la nivelación.

Con el objetivo de contribuir modestamente a la preparación de esta reforma, RIFDE en colaboración con FUNCAS ha preparado un número monográfico de la revista *Papeles de Economía Española* que será presentado la semana que viene en el transcurso del “Encuentro de Economía Pública” en Santander, el congreso nacional de referencia para quienes nos dedicamos a la economía pública.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Un vigorizante para el FCI

Francisco J. Delgado Rivero

Roberto Fernández Llera

11/2/2015

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) está contemplado en el artículo 158.2 de la Constitución Española y su fin es el “de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad”. Sin embargo, desde hace tiempo tiene un papel casi testimonial, ya que sus recursos han descendido notablemente con relación a los presupuestos autonómicos y al PIB. Por tanto, es evidente que no cumple el papel para el que fue diseñado. De esta manera, *casi no está y parece que no se le espera*.

Por si fuera poco, el sistema de financiación autonómica de 2009 (todavía vigente, aunque a veces no lo parezca) creó dos Fondos de Convergencia Autonómica: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, siendo este último concebido “con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía”.

Pero entendemos que esta estrategia es equivocada. Por un lado, ya disponíamos del instrumento necesario para tales fines, el FCI (en realidad, desdoblado en dos), sobre el que se habían lanzado algunas propuestas sobre el montante global, a quién debería ir dirigido y las variables de reparto, por ejemplo [aquí](#), [aquí](#) y [aquí](#), para poder devolverle el protagonismo que se merecía con las oportunas y necesarias reformas. Por otro lado, creemos que el Fondo de Cooperación no cabe dentro del sistema de financiación autonómica, cuya finalidad principal es clara en cuanto a garantizar el acceso a los servicios públicos fundamentales –y la consiguiente nivelación parcial– y distinta, a nuestro juicio, de la corrección de los desequilibrios económicos territoriales. Aunque *las dos son manifestaciones prácticas de la solidaridad*, la segunda debería estar en manos de un instrumento diferenciado, en estrecha colaboración con las ayudas europeas a nuestro país en esta materia, por cierto, decrecientes hasta 2020 y aún más después de ese año.

En suma, ante la ansiada reforma del sistema de financiación autonómica, de cara a la siguiente legislatura estatal, proponemos desde aquí la eliminación de los Fondos de Convergencia, primero porque distorsionan la aplicación del modelo, pero sobre todo porque se debe dar paso a un *potente FCI* que pueda contribuir a hacer efectivos los objetivos para los que fue ideado.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Cuando el niño imita a su papá

Agustín Molina Parra

Diego Martínez López

16/2/2015

En los últimos años ha crecido el interés (y la preocupación) por la estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas. En efecto, las consecuencias de la crisis económica y los duros procesos de ajuste llevados a cabo han revelado la *fragilidad de los gobiernos autonómicos para reducir sus déficits*.

En este mismo foro se han debatido algunas de las posibles causas explicativas de esta *enfermedad* (ver [aquí](#) y [aquí](#)). *Grosso modo*, estos trabajos plantean la insuficiencia de recursos y una distribución desigual de los objetivos de déficit como las principales lacras que impiden unos resultados presupuestarios mejores. En general, hablaríamos de desequilibrios presupuestarios como consecuencia directa de las reglas que rigen las relaciones entre niveles de gobierno.

Sin embargo, sin descartar ese enfoque que podríamos –simplificando– calificar de institucionalista, queremos ofrecer una perspectiva adicional. En concreto, nos preguntamos hasta qué punto los desequilibrios presupuestarios del gobierno central repercuten en las decisiones presupuestarias tomadas por sus homólogos regionales. Por un lado, identificar si existen *interacciones entre los gobiernos a través del déficit* (más allá de las relaciones institucionales) y, por otro lado, cuál es el papel ejercido por el gobierno central en estas interacciones.

Los resultados preliminares ([aquí](#)), para un periodo de estudio comprendido entre 1995 y 2010, nos conduce a concluir que los desequilibrios presupuestarios autonómicos crecen sensiblemente cuando aumentan los déficits del gobierno central. Y estos resultados son robustos a cambios en la especificación (jugando con muchas variables endógenas y de control) y a la dirección de la causalidad inicialmente establecida (qué fue antes el huevo o la gallina).

¿Cuál es el canal de transmisión que explicaría estos resultados? En el trabajo ofrecemos una sugerente interpretación en la que *los déficits del gobierno central modificarían la percepción del votante, siendo este más laxo ante desequilibrios fiscales en su propia comunidad*. También lo que hacen otras CCAA en términos de déficit público parece influir sobre el de sus vecinas (geográficas y/o ideológicas).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

¿Quién ajusta al ajustador?

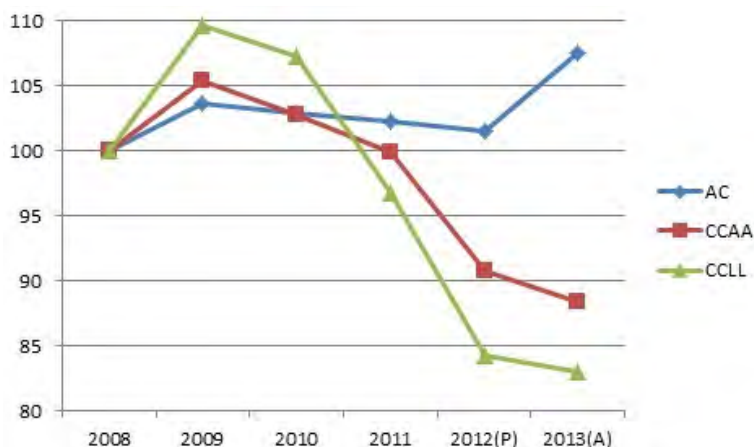
Xoaquín Fernández Leiceaga

23/2/2015

En el año 2008 tiene lugar en España una severa y persistente caída de la recaudación tributaria. La fiesta se había acabado, pero durante dos años nos resistimos a asumirlo, entre otras cosas porque el consenso internacional era favorable a una salida expansiva, vía deuda. Pero en 2011 el despertar fue abrupto. Los mercados se cerraban, la construcción europea mostraba sus límites. El ajuste del gasto devino así inevitable. Algunos discutieron su composición e intensidad o la posibilidad de combinarlo con decisiones tributarias de más calado. Pero todas las administraciones, para evitar la ominosa caída colectiva en el pozo de la deuda, debieron tomar la escarpada vía de la austeridad. La administración central se sabía comprometida con esta senda y competente para recorrerla. Pero desconfiaba de la administración autonómica, sobre todo, y de la local. Por eso aprobó la Ley de Estabilidad Presupuestaria, por eso los ayuntamientos debieron ser compelidos a ahorrar con la reforma de la administración local.

Gráfico 1

Empleos no financieros netos de transferencias por niveles de la administración, 2008 = 100. Valores corrientes



Unos años más tarde podemos hacer un somero balance. A partir de los datos de la Intervención General de la Administración del Estado construimos una variable (Gráfico 1) que nos permite seguir la evolución de los empleos no financieros de cada nivel de la administración, sin las transferencias hacia las otras. En suma, el perímetro de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

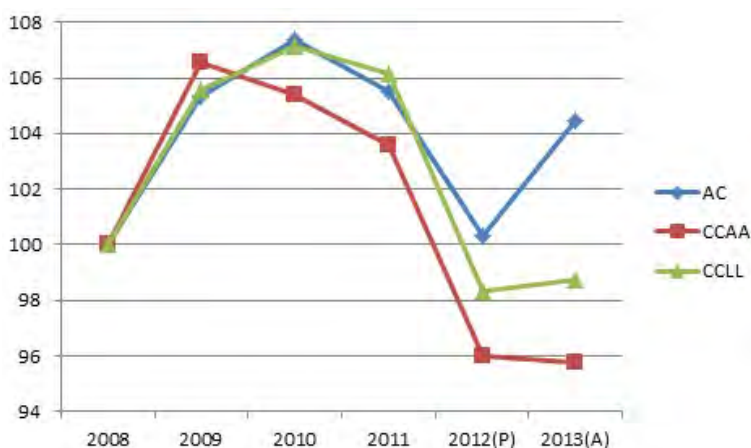
gasto en competencias propias. El resultado es sorprendente. Las administraciones subcentrales han hecho sus deberes, con el nivel local como alumno ejemplar. Pero la administración central (no incluye la seguridad social) ha aumentado su nivel de gasto. La oveja negra administrativa no es otra que la que debe supervisar el comportamiento ejemplar de las demás –y, por cierto, no ahorra lecciones y reconvenciones–.

Ante este resultado hemos efectuado dos comprobaciones adicionales. La primera, un seguimiento de la evolución del gasto en sueldos y salarios de cada nivel. La segunda, calculando la deuda nueva acumulada durante la crisis (2008-2013), tomada del Banco de España.

Gráfico 2

Remuneración de asalariados por nivel de la administración. 2008 = 100.

Valores corrientes



Como los salarios han sido reducidos y han sido incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, con carácter básico, tasas de reposición mínimas, con el objetivo de someter a la administración a una terapia de adelgazamiento, cabría esperar una persistente evolución a la baja del gasto en sueldos y salarios de los empleados públicos en todos los niveles de la administración. Y así sucede... en la administración autonómica y en la local. Solo se aparta de este patrón la administración central, con una sorprendente recuperación en 2013.

Por último, en el gráfico 3 reflejamos el peso que tiene, en términos relativos, la deuda nueva acumulada durante la crisis en porcentaje sobre los recursos no financieros netos de transferencias percibidas del año 2013, para cada nivel administrativo. Los recursos no financieros netos de transferencias indican la base financiera autónoma de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

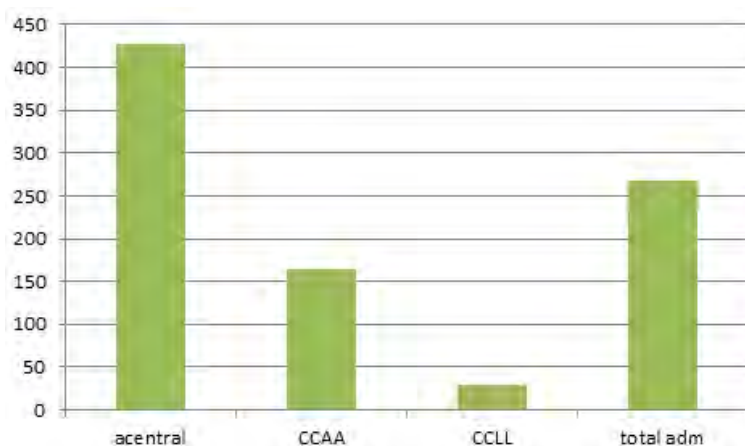
2015

cada nivel; en cierta forma, su capacidad para afrontar la carga de la deuda. Al comparar los pasivos generados y la capacidad de devolverlos mostramos cómo las finanzas públicas han sufrido los embates de la crisis.

De nuevo, la administración local muestra una salud sorprendente mientras la administración central destaca por sus dificultades. Sobre todo al tener en cuenta que partía de niveles de deuda comparativamente más elevados que los restantes.

Gráfico 3

Deuda nueva (2008-2013) sobre recursos no financieros sin transferencias percibidas, en 2013. Valores corrientes



La administración que precisa de una cura de adelgazamiento; la administración que presenta una situación clínica más delicada en relación con la deuda; la administración que debe ser objeto de una supervisión más estricta... es la administración central. Y la administración local, la más próxima a los ciudadanos, es la que mejor ha sabido sobrellevar las dificultades de estos siete años de vacas flacas. Pero también la regional, en conjunto, presenta buenas cifras. ¿Podría ser el momento para una reforma en profundidad de la administración central que la configure de acuerdo con la lógica de un estado tan descentralizado ya como el español?

Nota: La fuente de los tres gráficos es IGAE, excepto para la deuda que es el Banco de España. Los gráficos son de elaboración propia.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Diversidad fiscal

Santiago Lago Peñas

9/3/2015

La diversidad no es el problema

La diversidad fiscal es consustancial a la descentralización política y financiera. Si miramos hacia otros países federales o a los propios municipios españoles observamos que *los impuestos no son iguales en todas partes*. Y no pasa nada. ¿Por qué entonces se reacciona de forma poco comprensiva con la diversidad fiscal en el ámbito autonómico?

El motivo fundamental es de orden *psicológico*. Muchos siguen atrapados por el esquema mental (“framework”) de la homogeneidad que genera un estado centralizado. La España actual no es un Estado moderno construido por agregación como EEUU, Canadá o Alemania, sino el resultado de un proceso de descentralización sin par desde un estado altamente centralizado. De ahí que la diversidad territorial siga chirriando a muchos; sobre todo los situados ideológicamente a la derecha del centro. Los municipios, en cambio, tienen una larga historia a sus espaldas y los ciudadanos asumen de forma más natural esa diversidad en los tipos impositivos. O incluso el hecho de que la nivelación interterritorial en el ámbito local sea muchísimo menor que la que existe en el regional.

Supongo que el tiempo hará que la diversidad se acepte de mejor grado. Mientras tanto, sería bueno pensar un poco más en los impuestos que se descentralizan y, ante la duda, pensar en unos *suelos de tributación* que acoten la diversidad por abajo y eliminen el riesgo de competencia fiscal a la baja. En este sentido, lo que se ha hecho con la imposición patrimonial ha sido un claro error. La experiencia previa de Canadá y Australia nos debería haber servido para evitarlo, pero nos faltó perspectiva. Sin duda, es uno de los asuntos que deberíamos abordar en la próxima reforma de la financiación autonómica. *O recentralizamos o descentralizamos de forma más inteligente.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Juegos centralistas con reglas confusas

Roberto Fernández Llera

26/3/2015

¿A qué estamos jugando? Es evidente que en democracia se puede discutir de todo, si es con sensatez, pero por eso mismo la descentralización política en España no es un proceso reversible a las bravas. Coincido con RODDEN en que el federalismo no es una mera asignación de ingresos y gastos entre niveles de gobierno. Es una forma de concebir el reparto del poder y la gestión pública, con una envolvente de coordinación general y un mecanismo de solidaridad común. Y, por supuesto, con dos premisas básicas: *seguridad jurídica y racionalidad*, dos cosas que últimamente no parecen abundar. Veamos algunos ejemplos de esos peligrosos juegos.

En su última *sentencia* de 2014, el Tribunal Constitucional avala la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, nada menos que con 5 votos en contra, sobre un total de 12. El *contundente voto particular* conjunto de los magistrados discrepantes no deja bien parada esa norma y apuesta claramente por su declaración de inconstitucionalidad y nulidad, por entender que comete varios excesos en sus planteamientos. Este ciudadano se pregunta si es posible tener una visión jurídica tan radicalmente opuesta en un asunto tan fundamental.

El segundo ejemplo es sobre esa misma ley salvada “por los pelos” y a los pocos días casi desactivada de facto por un conjunto de *medidas* que abusan de los calificativos “transitorio” y “extraordinario” hasta pervertirlos. En el juego inherente a la restricción presupuestaria de comunidades autónomas y entidades locales, *el tablero de ajedrez sirve ahora para jugar a la oca*.

Uno más. El Tribunal Constitucional ha empezado 2015 con alegría recentralizadora y arriesgando su propio prestigio. De un plumazo, pero de nuevo con 5 votos en contra, ha sentenciado que el impuesto estatal sobre los *depósitos en entidades de crédito* es constitucional y, en consecuencia, desplaza a los impuestos autonómicos homólogos, por aplicación de lo dispuesto en la LOFCA sobre incompatibilidad de hechos imponible. De nuevo, el voto particular conjunto de los discrepantes es demoledor y ni siquiera reconoce la categoría de “impuesto” al estatal, ya que sólo buscaba “impedir o inhabilitar el poder tributario autonómico”. Además, ¿no había declarado hace poco el mismo Tribunal Constitucional y, esa vez sí, por unanimidad, la adecuación a la Constitución del *impuesto* sobre depósitos bancarios de Extremadura? Puede que este tributo nos guste más o menos en su filosofía general (como cualquier otro, por cierto).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Pero lo que es innegable es que algunos gobiernos autonómicos –Extremadura, Andalucía, Canarias, Principado de Asturias, Cataluña y Comunidad Valenciana– habían asumido el coste político de implantarlo, ejerciendo eso que se ha llamado corresponsabilidad fiscal, para que al final se lo desmonten desde fuera. En este tema la frivolidad es tal que *el tablero de juego acaba de saltar por los aires*.

Habría muchos más ejemplos (la dudosa legalidad de los fondos de inversión local, las cláusulas estatutarias que no se aplican, la dejadez de funciones en materia de armonización fiscal interna, el innombrable privilegio foral...). *Se impone esa sensatez* que echábamos de menos al principio. Es el momento para ello, ahora que España parece haber dejado atrás la recesión (que no la crisis), ahora que el nuevo paradigma europeo aboga por flexibilizar los corsés, ahora que hay elecciones de todo tipo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Anomalía en la financiación

Alejandro Esteller Moré

7/4/2015

Una anomalía en la financiación autonómica

Progresivamente, desde los años noventa, las CCAA de Régimen Común han ido asumiendo competencias en el diseño de los impuestos. Si bien todo es mejorable, este nivel de competencias –que, básicamente, abarca la imposición sobre la riqueza (patrimonio, sucesiones y transmisiones patrimoniales) y el IRPF– no es desdeñable. No obstante, en relación a la aplicación de esos impuestos, las competencias son más bien limitadas, en la medida en que su capacidad de decisión sobre la gestión del IRPF es prácticamente nula.

En la literatura académica, el análisis de los sistemas fiscales ha ido ampliando su campo de acción para no sólo valorar el diseño óptimo del mismo desde un punto de vista legal –cubierto por la denominada literatura de la “imposición óptima”–, sino también teniendo en cuenta aquellas cuestiones que tienen que ver con los procesos administrativos o de gestión, lo cual incluye –como elemento paradigmático– las políticas de inspección. La combinación de ambas cuestiones –diseño legal y aplicación de los impuestos– es lo que la literatura, encabezada de manera notable por el profesor de la Universidad de Michigan, JOEL SLEMROD, denomina “Tax Systems”. La realidad de un sistema fiscal incluye ambos aspectos, con lo cual es lógico que la literatura académica finalmente de manera predominante haya tomado esta aproximación a nivel empírico, pero también a nivel teórico.

Bajo este marco de análisis, ¿qué sucede con la realidad de nuestras CCAA? Pues que, si bien en relación a los tributos cedidos tradicionales éstas tienen tanto capacidad de diseño legal como de aplicación de los mismos, en relación al IRPF, su ámbito fiscal de actuación, como ya hemos dicho, está limitado. Y, cuando se restringe la capacidad de actuación por el lado del ingreso, las políticas por el lado del gasto también se van a ver limitadas. Por ejemplo, ante una crisis como la actual, para reducir su déficit, si a un gobierno sólo le damos la opción de subir tipos, igual –ante el elevado coste económico, y político también, de tal medida– sólo le queda la alternativa de recortar el gasto (o aumentar la eficiencia productiva, claro). En cambio, si tiene además la opción de incrementar los esfuerzos para luchar contra el fraude fiscal en su territorio, es probable que su política de gasto no se vea afectada. En eso consiste la autonomía tributaria. Tenerla plena o no puede condicionar su realización política en la medida en que afecta, en último término, sus políticas de gasto.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Fijémonos, no obstante, que estamos hablando de capacidad de decisión sobre esa dimensión del “Tax System”. Esto es, sobre la *provisión* en la aplicación de los tributos. Cuestión diferente es, una vez tomadas las decisiones políticas sobre la aplicación de los impuestos autonómicos, quién se encarga de llevarla a término, esto es, quién es el responsable de la *producción*. Y, normalmente, en el debate sobre esta cuestión en España, se mezclan ambos conceptos, provisión (carácter político) y producción (carácter técnico), para argumentar sobre el diseño institucional de nuestra administración tributaria. Aspectos como la compartición de información, la de sistemas informáticos o el aprovechamiento de las economías de escala son aspectos –todos ellos muy razonables y, por a tanto, a tener en cuenta– que se anteponen para defender el *statu quo*, esto es, que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) sea el único ente encargado de aplicar, en este caso, el IRPF. No obstante, fijémonos que son aspectos técnicos, que podrían, en el límite, seguir estando en manos de esa agencia, pero donde se diera cancha a un poder decisorio real por parte de cada CA a través de un órgano colegiado bilateral o multilateral. Ciertamente, desde 2009, existen los denominados Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación en el seno de cada CA, en los cuales la AEAT provee de información a la correspondiente CA sobre la actividad en su territorio y se establecen ciertos mecanismos de coordinación, pero no es un órgano propiamente de codirección.

Por ejemplo, en Canadá, tenemos la “Canadian Revenue Agency”. La *producción* de la aplicación de los impuestos provinciales la lleva a cabo esta agencia, pero las provincias están representadas en sus órganos de dirección (*provisión*), mientras que la adscripción a la agencia por parte de las provincias es opcional; por ejemplo, Quebec tiene su propio sistema de aplicación de los impuestos. Éste es un solo ejemplo; el más satisfactorio, desde mi punto de vista, pero hay otros, como el de los EEUU o el de Alemania. Y, en todos ellos, hay un denominador común: allí donde los gobiernos subcentrales tienen capacidad normativa sobre el diseño de los impuestos, éstos también tienen capacidad decisoria –repito, bajo formas organizativas diversas– en relación a la aplicación de sus impuestos. Que los cambios desde el *statu quo* no sean fáciles no quiere decir que la situación actual no sea mejorable. Y mientras no nos movamos de la situación actual, ésta es anómala si nos comparamos con otros países descentralizados.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Financiación autonómica

Maite Vilalta Ferrer

13/7/2015

Algunas reflexiones sobre la financiación autonómica

Como cada año, el Instituto de Economía de Barcelona (IEB) de la Universitat de Barcelona (UB) hemos publicado el **Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas** en el que hemos contado con la participación de los investigadores JULIO LÓPEZ LABORDA (Universidad de Zaragoza), JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (Georgia State University & GEN) y MARCELIN JOANIS (Polytechnique Montréal) para analizar los escenarios que abriría la futura reforma del modelo de financiación autonómica.

Lo primero que llama la atención de los análisis realizados es la evidencia de que el sistema actual de financiación autonómica limita en exceso la capacidad de las comunidades en la gestión de las figuras impositivas y evidencia problemas en sus mecanismos de nivelación. Tal y como recoge el informe, el porcentaje de ingresos del modelo que provienen de impuestos sobre los que las autonomías tienen capacidad de decisión y gestión es solo del 13%. Son, por tanto, ejemplos de los problemas que presenta el actual modelo de financiación autonómica.

Por otra parte, las circunstancias obligan a poner también la resolución del caso catalán en el centro de la discusión sobre la reforma del sistema de financiación. Identificamos cuatro posibles escenarios para solucionar el encaje de Cataluña en el modelo: I) el mantenimiento del status quo con reformas mínimas; II) el impulso de una reforma federal de la Constitución; III) el acuerdo bilateral Cataluña-España para establecer un modelo específico para la comunidad; y, finalmente IV) la secesión.

El papel de las comunidades forales

Al margen de la situación en Cataluña, todos los autores del “VI Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas” coinciden en la necesidad de fijar una aportación de las comunidades forales en el sistema de financiación. En la actualidad, estas comunidades gozan de un nivel de autonomía absoluto y no participan en los mecanismos de nivelación. El resultado es que disponen de casi el doble de recursos por habitante que la media del resto de autonomías. Según el informe, su integración en los mecanismos de nivelación permitiría acabar con “una de las fuentes de inestabilidad del sistema común”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Reforma del sistema de nivelación

Además de la aportación de las comunidades forales, el sistema de nivelación actual presenta graves problemas en su diseño. Podemos definir el modelo actual de financiación de “altamente progresivo”, debido al tipo marginal, que se estima sobre un 84%. Es decir, que si una comunidad decreta una subida de 100 euros en los ingresos tributarios por habitante, la incidencia de recursos disponibles per cápita solo aumentaría en 16 euros como consecuencia, precisamente, del sistema de nivelación.

Por otra parte, el informe muestra que el modelo de redistribución funcionaría con el actual Fondo de Garantía, si no fuera por la aplicación posterior de los otros fondos de ajuste, como son los de suficiencia, competitividad y cooperación, que alteran la nivelación y acaban dando resultados poco justificables. El documento considera la nivelación uno de los aspectos “más destacados y espinosos” del actual modelo de financiación.

Tres insuficiencias en el modelo aprobado en 2009

El informe del IEB también señala tres factores que explican la insatisfacción de las comunidades con el modelo de financiación autonómico pactado en 2009 y que se deberían resolver en una futura reforma: el primero, la comentada falta de autonomía financiera de los gobiernos autonómicos junto con las distorsiones en la nivelación provocadas por los tres fondos de suficiencia, competitividad y cooperación. Por otra parte, el propio contexto de crisis económica, que ha hecho caer los ingresos tributarios y ha causado problemas en la tesorería no previstos en el modelo de 2009. Y, por último, los reiterados incumplimientos por parte del Gobierno central en su aplicación, que afectan a la estabilidad del modelo.

El ejemplo de Quebec en Canadá

El informe del IEB incluye la participación del profesor de la Polytechnique Montréal, MARCELIN JOANIS, que relata la situación de Quebec como ejemplo del funcionamiento de una provincia dentro de uno de los sistemas más descentralizados del mundo. En la actualidad, las comunidades canadienses comparten las fuentes de financiación con el Gobierno federal, excepto en figuras exclusivas, como los derechos de aduanas. En el caso particular de Quebec, se añade el hecho de ser la única provincia del país con agencia tributaria propia. Aun así, el profesor JOANIS pone en duda que el beneficio económico neto de este alto grado de autonomía sea significativo en comparación con los gastos que supone mantener una estructura propia.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Federalismo fiscal y cohesión sanitaria

David Cantarero Prieto

6/10/2015

Los diferentes servicios regionales de salud, así como su mejorable interoperabilidad informática y homogeneización de su cartera de servicios, son cuestiones que la sanidad no ha conseguido resolver en un marco financiero “federal” en lo que a la parte económica se refiere. Así, el Consejo Económico y Social de España reflejaba recientemente en su *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 2014* la amplia dispersión actual de gasto sanitario entre regiones. Así, Andalucía (1207 euros por persona) quedaba lejos en el per cápita sanitario frente a las forales País Vasco (1570 euros) y Navarra (1394 euros). Lejos están esas cifras de regiones que reciben mucho turismo (y desplazados) como Baleares (1083 euros), Madrid (1082 euros) o Valencia (1074 euros) con niveles inferiores a la media nacional (1207 euros). Foralidad pero también autonomía fiscal y priorización sanitaria podrían explicar estas diferencias en el caso de las regiones comunes además de otros factores (demografía, oferta, etc.).

Gastar más no significa en sí mismo que automáticamente se obtengan resultados eficientes. Pero tampoco gastar menos asegura conseguir mejores resultados. Más aún cuando, ante el reciente anuncio de la Comisión Europea confirmando el riesgo de incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento tanto en 2015 como en 2016, resulta complicado pensar que la sanidad pueda no ser objeto de nuevas reformas cuya evaluación esta vez sí debería ser sometida frente al pasado a las reglas más elementales de evaluación económico-social.

En todo caso, sigue existiendo una preocupante falta de recursos para garantizar una adecuada atención sanitaria a pacientes desplazados. Y es que en los Presupuestos Generales del Estado de 2016 poco hay del Fondo de Cohesión Sanitaria creado hace 14 años. Fondo que con una filosofía federal similar a la canadiense venía intentando garantizar que cualquier ciudadano que necesitara atención sanitaria estando desplazado pudiera recibirla en otra región. Si nada lo remedia entonces dentro de tres meses las autonomías tendrían que pactar compensaciones de cara a financiar los gastos sanitarios provocados por pacientes de otras regiones, lo que aumentará la tensión financiera interterritorial.

No obstante, la “solución temporal” está ya sobre la mesa y es convertir dicho Fondo de Cohesión Sanitaria al mismo sistema del FOGA (Fondo de Garantía Asistencial), creado en 2012 para intentar resolver los conflictos entre regiones por el coste de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

atender a pacientes de otras regiones que no llegan derivados “oficialmente”. Habrá pues que estar atentos a si el coste de la asistencia sanitaria por derivación de pacientes y acceso equitativo a medicamentos, independientemente del lugar de residencia, no se ve afectado por el hecho que las regiones articulen “fondos con márgenes de maniobra variables según su capacidad fiscal” para financiar anualmente dichos gastos provocados por ese efecto “frontera sanitario”.

En definitiva, el impacto por regiones de esta nueva normativa será desigual y cada servicio de salud habrá de actualizar los precios públicos que pueda cobrar por sus servicios. Y es que esta movilidad sanitaria interregional o nueva “caja de Pandora” está cargada de incógnitas en cuanto a su aplicación pues podría de nuevo aumentar unas listas de espera de las que aún esperamos conocer su desglose oficial por regiones más allá de los datos nacionales por especialidades clínicas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Cataluña y la igualdad

Xoaquín Fernández Leiceaga

20/10/2015

El resultado de las elecciones catalanas ha evidenciado la existencia de una ciudadanía dividida sobre su integración en España, con graves dificultades para la gobernanza. El peso del voto independentista señala con claridad que, o bien se produce algún tipo de diálogo, o bien tendremos una herida abierta permanente, con riesgo de empeorar.

Dialogar, ¿sobre qué? Sobre nombres y competencias. Pero también sobre financiación (Pacto Fiscal). Centraremos en este último ámbito nuestra aportación.

Dialogar supone tener en cuenta también las posiciones hegemónicas en la sociedad española. La búsqueda de la igualdad entre los ciudadanos, con independencia del territorio en que vivan, parece ser una de ellas. Ha sido un *leitmotiv* constante en la construcción de nuestro Estado de las Autonomías y es la música de fondo de las manifestaciones de líderes políticos y sociales. Tanto que a veces es difícil de explicar a la opinión pública la “igualdad en la diversidad” que promete el federalismo digno de su nombre.

¿Es posible satisfacer, aunque sea parcialmente, las expectativas de los defensores del Pacto Fiscal sin violentar la igualdad? Si la situación actual fuese de perfecta igualdad de posibilidades a similar esfuerzo fiscal poco pudiera hacerse. Infelizmente, no es así. Por lo que debemos revisar los factores de desigualdad en la financiación de las comunidades autónomas y evaluar el eventual impacto de su eliminación sobre la financiación a Cataluña.

La primera gran brecha de desigualdad está constituida por los resultados del sistema foral, sustanciados en el cálculo del cupo o aportación. Sin poner en cuestión la enorme autonomía financiera de que disponen las regiones forales, se trata de calcular de acuerdo a las normas la contraprestación por los servicios del gobierno central –incluida la necesaria solidaridad entre ciudadanos españoles– y de realizar con criterios técnicos razonables los ajustes en los impuestos indirectos. Con transparencia plena. El resultado debiera parecerse a los del modelo común en términos de financiación por habitante ajustado (en todo caso con las correcciones pertinentes dadas las competencias específicas del País Vasco y Navarra).

Buena noticia: no son recursos desdeñables y permitirían así reducir el esfuerzo de las comunidades del régimen común –incluida Cataluña–. Mala noticia: no es posible

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

retirar a una administración un cuarenta por ciento de sus recursos de la noche a la mañana, por lo que se precisaría un período transitorio largo, de veinticinco o treinta años. No hablemos ya de las dificultades de orden político.

¿Qué sucede en el interior del modelo común? Hay un mecanismo que produce resultados igualitarios en términos de necesidad (el Fondo de Garantía) y tres elementos de desigualdad: el respeto al *statu quo* (Fondo de Suficiencia), la asignación final de recursos por criterios diversos (Fondos de Convergencia) y los resultados del uso de la capacidad tributaria autónoma (25% de los recursos teóricos generados).

El respeto al *statu quo* es el que desvía más los resultados de la mera igualdad. Los Fondos de Convergencia sólo se justifican como un mecanismo que reduce el impacto desigualitario del *statu quo*. *Si eliminásemos ambos mecanismos habríamos dejado el modelo reducido a dos elementos: un vector de igualdad, el Fondo de Garantía, que podríamos reforzar con los recursos liberados; un vector de autonomía, desigualitario, con la recaudación de los tributos cedidos (25%) que queda en las arcas de cada comunidad.*

Con ello reduciríamos las diferencias entre comunidades en financiación por habitante ajustado y respetaríamos, básicamente, el orden de las regiones por capacidad tributaria: las más prósperas tendrían un poco más que la media y las más pobres un poco menos. Madrid, Cataluña o Baleares estarían claramente mejor y las comunidades peor tratadas por el modelo actual (Valencia, Andalucía, Murcia) progresarían ligeramente. Y las demás, peor. De nuevo, lo sensato es que el cambio se haga gradualmente, aunque un período de diez años podría ser suficiente.

Seguiría existiendo desigualdad, por el efecto de la capacidad tributaria autónoma, pero menos que hoy. Y sería transparente y explícita. Si quisiéramos igualdad plena tendríamos que reducir a cero la capacidad tributaria que no entra en el fondo común. Para otorgar más recursos a las comunidades más prósperas, incluida Cataluña, subimos el porcentaje desde el 25% actual. Elevar los recursos a disposición de Cataluña sin lesionar la igualdad no es posible —salvo eliminando el cupo y con aportaciones del Gobierno central, que, me temo, no está en condiciones de hacer un gran esfuerzo—.

¿Cuánto sería suficiente? No lo sé. ¿Qué grado de desigualdad sería tolerable por el conjunto de los españoles? Tampoco lo sé. Pero nos conviene a todos intentar un punto de encuentro.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Filosofía y lenguaje de la financiación autonómica

Roberto Fernández Llera

27/10/2015

Si en el principio está el verbo, después han de venir el diálogo y el consenso. De nada sirve confrontar recitando monólogos. Peor aún es despreciar la opinión contraria, sin más argumentos que el de las propias razones. Tampoco resulta muy saludable la deliberación insulsa y circular, si no culmina en acuerdos amplios.

Si se hubiese dialogado en serio sobre el *asunto catalán*, quizás no hubiésemos llegado a la frontera de la ruptura. Me resulta muy triste comprobar cómo *la Comunidad Autónoma que más hizo siempre por la federalización del Estado de las Autonomías, sea ahora la que reniega de ese modelo que prácticamente diseñó a su gusto*. En el ámbito concreto de la financiación, nunca hubo modelo sin Cataluña y, en cambio, recuérdese que entre 1997 y 2001 otras tres comunidades autónomas sí se descolgaron del acuerdo general. Ítem más: nunca la revisión periódica del sistema de financiación autonómica fue hecha sin el impulso de Cataluña, después modulado y asumido por el conjunto. Por eso extraña bastante que la parte catalana haya cuestionado el acuerdo de 2009 al poco tiempo de su implementación.

Se ha llegado a tal temperatura que el punto de ebullición está cerca. No esperemos a que *desinflé*, cosa que nunca ocurrirá por el simple transcurso del tiempo. No estamos ya en la fase de contraponer informes económicos porque —digámoslo claro— a cada experto le sale algo que concuerda con su opinión predefinida. Y póngase fin a la estéril batalla jurídica entre la “brigada Aranzadi” (ENRIC JULIANA, *dixit*) y su contraparte; Política y Derecho deben acomodarse en este orden, no en el inverso.

Para el reciente Premio Princesa de Asturias de Comunicación y Humanidades, el filósofo EMILIO LLEDÓ, “la raíz del mal está en la ignorancia, el egoísmo y la codicia”.

En la financiación autonómica, la *ignorancia* viene por la percepción de la ciudadanía acerca de un sistema complejo (por no decir un arcano), pero que garantiza nada menos que los servicios públicos fundamentales. Esta falta de conocimiento lleva a una desconexión con este debate, en culpa igualmente atribuible a políticos y técnicos que lo han enredado cada vez más. Por eso el primer paso ha de ser el de la simplificación y la pedagogía.

De otro lado, el *egoísmo* se opone directamente a la solidaridad que, por definición, se hace siempre “a cambio de nada” (*sic*), aunque no parece tenerlo claro todo el mundo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Nadie podrá contravenir la idea básica de que exista una redistribución de *los ricos* hacia *los pobres*, lo cual tiene aquí dos derivadas inmediatas.

La primera obliga a poner en cuestión el cálculo del cupo vasco y de la aportación navarra, antes que nada por su escasa contribución a la solidaridad del sistema. Por cierto, para ello bastaría con cambiar una ley ordinaria.

La segunda, para *decidir políticamente cuál debe ser el grado de solidaridad a aplicar*. Elevado, sí, pero sin destruir incentivos a la eficiencia y la responsabilidad. El criterio tampoco debe violentar la autonomía de las comunidades autónomas, menos aún, la de aquéllas que desean avanzar por ese camino, en contraste con las que legítimamente estarían cómodas siendo una Delegación del Gobierno. El debate no debe ser entre territorios, sino filosófico (¿a qué llamamos solidaridad?), ideológico (¿personas o territorios?) y, si se quiere, identitario (¿no merecen *mi* solidaridad quienes viven a 300 kilómetros?). El mal de *codicia* sería la última perversión de una noción elemental de solidaridad, puesto que implica “afán excesivo de riquezas”.

Volvamos al sabio LLEDÓ para seguir defendiendo la importancia del lenguaje.

Sobre el reconocimiento como nación, algo tan sencillo como añadir un calificativo (nación *española*, nación *catalana* u otras) facilitaría la convivencia de varias de ellas sin demasiado problema, con lo que nadie debería estar en peor situación que la inicial. Algo así podría suscribir PARETO y exactamente eso defendió ANSELMO CARRETERO, dos autores a los que conviene revisar. Para lo que nos ocupa, ¿otorgaría más derechos económicos o financieros esa denominación de nación que la muy parecida de *nacionalidad*, vigente desde 1978? No tendría por qué ser así, pero al menos el lenguaje habría contribuido a resolver uno de los problemas enquistados.

¿Debemos seguir hablando de comunidades autónomas de régimen *común*, frente a las de régimen foral o *especial*? Si común significa “admitido de todos o de la mayor parte”, es correcto. Pero si lo que se quiere decir es “bajo, de inferior clase y despreciable”, el incendio se aviva y se regalan cerillas a los pirómanos.

El método y los retos no son sencillos. ¿Por dónde empezar? Quizás por la *Conferencia de Presidentes*, más aún desde la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público que, por fin, reconoce este máximo órgano multilateral de cooperación política. Sin embargo, el presidente del Gobierno de España no lo ha convocado desde octubre de 2012, ni para coordinar ajustes en tiempos de crisis, ni para discutir sobre financiación autonómica cuando tocaba hacerlo, ni para afrontar los órdenes territoriales, aislando así su propia posición. PESSOA diría que esa actitud ha sido insostenible desde un punto de vista de raciocinio, casi como la de su “banquero anarquista”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Parlamentarios, financiación autonómica y división interna en los partidos

Sandra León Alfonso

3/11/2015

En una encuesta sobre parlamentarios realizada entre los años 2009 y 2010 se les preguntaba por el grado de satisfacción con el sistema de financiación autonómica de su comunidad autónoma. Un 66% de quienes respondieron pensaba que la financiación no proporcionaba un nivel satisfactorio de recursos a su región y ello a pesar de que la mayoría de entrevistas se realizaron a los pocos meses de haberse aprobado un nuevo sistema (vigente en la actualidad) y de que éste hubiera contado con la ratificación de todos los gobiernos autonómicos. Respecto a las competencias asumidas, un 50% de los diputados pensaba que las competencias de su región estaban bien como estaban y otro 50% creía que su comunidad autónoma no había obtenido un techo competencial satisfactorio.

Los datos muestran lo difícil que es conseguir un acuerdo que colme las expectativas de todas las partes cuando se trata de repartir fondos, pero también pueden interpretarse en clave de competición partidista. Si comparamos las respuestas de los diputados del PP y del PSOE, la insatisfacción con el sistema es mucho mayor entre los diputados del Partido Popular, quienes se encontraban en la oposición en el momento en el que se aprobó el nuevo modelo (2009). Dicho de otra manera, mostrar cierto desacuerdo con los resultados de la financiación es una manera indirecta de criticar la acción del ejecutivo en la gestión del mismo.

No obstante, lo más interesante a la hora de analizar las preferencias de los parlamentarios es observar cuánto de homogéneos son los dos grandes partidos en relación a las preferencias sobre el modelo de financiación de los representantes que los integran. Como los partidos políticos en España juegan un papel esencial en la canalización de las relaciones intergubernamentales, incluidas las negociaciones en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, conocer las principales líneas de división o fractura dentro de cada formación es esencial para predecir las dinámicas de negociación sobre la futura reforma del sistema.

Los datos de la encuesta contienen información sobre las preferencias de 218 diputados del PSOE y 242 diputados del PP. No es una muestra grande, pero permite realizar un primer análisis sobre las fuentes de divergencia interna dentro de cada partido. En concreto, una comparación interesante es observar si las diferencias internas

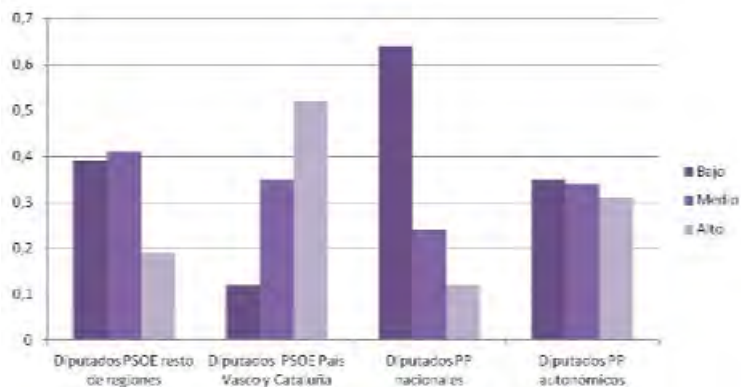
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

se deben más a la región de procedencia del diputado o a su nivel de representación. En otras palabras: *¿la heterogeneidad se explica de acuerdo con el peso de la fractura territorial en cada partido? ¿O las diferencias son igualmente intensas si comparamos los diputados nacionales con los autonómicos (independientemente de su región de procedencia)?*

Para estudiar estas diferencias he creado un *índice de autonomía* que colapsa las respuestas de los diputados a cuatro preguntas que miden de distinta manera la intensidad de preferencias por autonomía regional¹. El índice va de 0 a 4, donde 0 significa que en ninguna de las preguntas se optó por la respuesta que refleja una preferencia mayor por la autonomía y 4, si en todas las preguntas se optó por la respuesta que indica una mayor preferencia por la autonomía. El índice de autonomía lo clasifiqué en tres categorías: bajo (cuando el índice vale 0), medio (índice igual a 1) y alto (índice igual a 2 o más). Para estudiar qué explica las divergencias internas dentro de cada partido tomo como principales variables explicativas la región de procedencia (separando País Vasco y Cataluña en una categoría, Andalucía y Galicia en otra y el resto de regiones en una tercera categoría) y su ámbito de representación: si pertenece al ámbito nacional (Congreso o Senado) o al autonómico (parlamento regional), además de controlar por ideología, sentimiento nacionalista y regionalista e identidad nacional subjetiva.

Probabilidad predicha sobre el nivel de autonomía regional (bajo, medio, alto) según territorio de residencia de los diputados (PSOE) y según nivel de representación (PP)



Fuente: LEÓN, S. (2015).

¹ Las preguntas miden si el diputado está de acuerdo con lo siguiente: un sistema de cupo para su comunidad; las relaciones bilaterales frente a las multilaterales; si aprueba el techo competencial en su región y si daría preferencia a los intereses regionales frente a las directrices del partido.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Los resultados son interesantes porque muestran las principales líneas de fractura dentro de cada partido. En el caso del PSOE, como cabría esperar, las divisiones más importantes se explican por la fractura territorial, reflejada en que los diputados del País Vasco y Cataluña tienen posiciones más intensas por el autogobierno que los del resto de regiones (ver gráfico), mientras que no hay diferencias significativas entre diputados nacionales y regionales. En cambio, en el Partido Popular la principal fuente de heterogeneidad interna es el ámbito de representación: si eres un diputado del PP de una asamblea regional es más probable que tus preferencias por la autonomía sean mayores que los diputados populares del Congreso y del Senado (ver gráfico). A diferencia del PSOE, la región de procedencia no importa para explicar las divergencias internas.

En definitiva, los resultados sugieren que, más allá de la fractura territorial clásica (nacionalismos) y sus efectos sobre la organización interna y la competición electoral de los grandes partidos, existe otro potencial eje de división interna que es institucional. La descentralización del poder y la creación de instituciones regionales (parlamentos) pueden convertirse en una fuente añadida de heterogeneidad dentro de los partidos. Quizás la llegada al poder del PP en el año 2011 ha moderado la divergencia interna que muestran los datos aquí presentados, a lo que seguramente también contribuya la polarización del debate territorial como consecuencia del auge del independentismo en Cataluña. No existen datos recientes sobre parlamentarios con los que podamos contrastar hasta qué punto las divisiones internas son resistentes a los cambios en el ciclo político. Sin embargo, la futura negociación sobre el nuevo modelo de financiación autonómica (prevista en 2016) seguramente podrá ofrecer algunas pistas sobre si el grado de división interna dentro de los partidos se ajusta o no al mapa de heterogeneidad parlamentaria que —según los datos del CIS— existía en la anterior legislatura.

En contra de la utilización (política) de las balanzas fiscales

Diego Martínez López

10/11/2015

Políticos, periodistas, activistas varios, e incluso algunos economistas, *se han precipitado en la interpretación, uso y abuso de las balanzas fiscales*. Éstas no solo constituyen uno de esos volcanes que, con periodicidad errática, despiertan cada cierto tiempo en el debate político de nuestro país (como la asignatura de religión o la quincuagésima reforma laboral), sino que tiene efectos contagiosos: hay balanzas industriales, demográficas, energéticas, ecológicas, etc.

Desde el punto de vista académico es un tema vibrante. Pero precisamente por ello todavía no está lo suficientemente cocinado como para ofrecerlo sin matices al gran público. La controversia científica está muy abierta y son tantas las limitaciones y salvedades a tener en cuenta que, antes de tomarlo como base para la discusión política, convendría madurarlo más. A mi juicio, esta línea de investigación adolece una serie de limitaciones que entorpecen de momento la extracción de recomendaciones nítidas de política económica.

Una señal de la necesaria maduración que requiere es la *ausencia de debates similares en otros países de nuestro entorno*. Las balanzas fiscales son un producto *typical Spanish*, muy difíciles de encontrar en otros países descentralizados. ¿Es un debate que solo nos interesa a los españoles? En otras latitudes y longitudes, la elevación territorial del concepto de residuo fiscal, que en definitiva es de lo que se trata, no merece tamaño interés. (De hecho, los trabajos científicos acerca de residuos fiscales personales tampoco es que sean *trending topic* en estos momentos...).

Desde el punto de vista metodológico hay considerables retos que se han abordado de una forma mínimamente razonable pero lejos de una deseable mayor fiabilidad. Por ejemplo, los supuestos de incidencia de gastos e ingresos, vitales para este tipo de análisis, no se encuentran en muchos casos respaldados por la literatura adecuada. En especial aquellos referidos a modelos de equilibrio general (que en realidad debiera ser el marco de referencia) o a gastos públicos (tema subdesarrollado frente a la abundancia de trabajos –relativamente antiguos, todo hay que decirlo– en torno a la traslación impositiva).

El impacto de los ciclos económicos en estos trabajos también deja que desear. Quizás una excepción sea *esta*. Pero dadas las dificultades intrínsecas de territorializar déficits

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

coyunturales y/o de captar ciclos económicos regionales, el propósito en sí de incluirlos en los trabajos sobre balanzas fiscales abre en algunas ocasiones más interrogantes que respuestas. Tratar con los costes unitarios de provisión a escala regional o cómo enlazar con las oscuridades del sistema de financiación autonómica (*reseñar* en ambos casos el admirable esfuerzo de DE LA FUENTE y otros) constituye per se una tarea hercúlea de dudosa pedagogía política.

Existe también un asunto de fondo que, adecuadamente planteado, podría invalidar la utilización política de las balanzas fiscales. En la medida en que hay criterios redistributivos sometidos a escrutinio, la existencia de un velo de ignorancia se convierte en una condición necesaria para la viabilidad de cualquier proyecto de vida en común. Con otras palabras: si cualquiera de nosotros conoce el nombre y apellidos de los destinatarios del gasto público financiado con nuestros impuestos, hay elevadas probabilidades de que rompamos la baraja. JEAN TIROLE lo ha contextualizado magistralmente en el contexto europeo *aquí*. Y las balanzas fiscales, con sus *rankings* regionales de contribuyentes y beneficiarios netos, envenenan la discusión política en este sentido.

En definitiva, *larga vida a la investigación científica sobre balanzas fiscales, pero precaución a la hora de extraer conclusiones políticas* de un tema cuyo *state of art* en el ámbito académico no es suficientemente sólido en estos momentos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

En Cataluña amanece... que no es poco

Javier Suárez Pandiello

17/11/2015

Al contrario de otros compañeros y amigos que escriben habitualmente en este blog (por ejemplo, entre otros 1, 2, 3, 4, 5) y, por diversas razones que no vienen al caso, me he estado resistiendo hasta ahora a intervenir públicamente en el monotema que tiene ocupado al país en los últimos tiempos. Sin embargo, en las últimas semanas han sucedido varias cosas que me han hecho cambiar de opinión.

Por una parte, he estado viendo con cierta perplejidad cómo se suceden los acontecimientos en la esfera institucional (elecciones catalanas, constitución del nuevo parlamento, declaración de “hoja de ruta”, debates y votaciones para la investidura del presidente...). Al hilo de esos acontecimientos he leído, visto y escuchado la repercusión mediática de los mismos, las reacciones institucionales desde el gobierno central y los argumentarios utilizados desde las dos “trincheras”, en los que, a mi juicio, *se abusa del término “democrático” y con frecuencia se pervierte su significado*.

Además, he leído el libro escrito por el exministro y expresidente del Parlamento Europeo Josep Borrell, en colaboración con Joan Llorach, cuyo provocador título *Las cuentas y los cuentos de la independencia* llamó mi atención y en el cual los autores pretenden “contribuir a enriquecer un debate de enorme importancia para el futuro de Catalunya y de España, y que durante demasiado tiempo se ha desarrollado de forma manifiestamente sesgada”.

Finalmente, he vuelto a ver una joya de la cinematografía española, cual es la película de JOSÉ LUIS CUERDA *Amanece que no es poco*, rodada hace casi 30 años y plagada de diálogos surrealistas, algunos de los cuales, por alguna extraña conexión neuronal me han transportado al presente de los que nos ocupa.

Vamos por partes. En las elecciones catalanas, casi la mitad de quienes acudieron a votar lo hicieron apoyando dos opciones políticas cuyo común denominador es haber concurrido con programas que defendían explícitamente la independencia de Cataluña. Una, la que obtuvo más respaldo propugnaba una Cataluña independiente, desconectada, por tanto, de las instituciones españolas, pero dentro de las instituciones europeas (más allá de las dudas razonables sobre la viabilidad a corto plazo de esta pretensión). La otra, por el contrario, planteaba una opción más explícitamente rupturista si cabe, pues además de la desconexión con España propugnaba la desconexión con Europa, con la OTAN e incluso con el sistema de economía de mercado (se declaran

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

abiertamente anticapitalistas). La aplicación del sistema electoral hace que la suma de los diputados de ambas formaciones, aún sin alcanzar mayoría absoluta de votos si tengan mayoría de escaños, aunque sin la holgura necesaria para, por ejemplo, ser capaces por sí mismos de reformar el Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, tras la constitución del nuevo parlamento, esta mayoría aprueba una resolución por la cual se insta al nuevo gobierno a legislar en el sentido de ir edificando las estructuras de un nuevo Estado y desconectándose del actual, con base en un presunto “mandato democrático del pueblo catalán”, desobedeciendo, si es necesario las leyes que se supone emanan de un “mandato democrático del pueblo español”, que incluye, por el momento, al pueblo catalán. Es decir, la parte mayoritaria del parlamento catalán se atribuye a sí mismo (unilateralmente) el derecho a decidir entre lo que entiende un conflicto de legitimidades.

No obstante, pese al común denominador antes mencionado, diferencias ideológicas y un eventual respeto al “mandato democrático” a los diputados de un grupo que concurrió a las elecciones con la promesa explícita de no apoyar “en ningún caso” al actual presidente como candidato a renovar mandato hacen que éste no consiga ser investido presidente en dos sucesivas votaciones. Vamos, que los parlamentarios catalanes no se han apuntado a la consigna *amanecista* “¡Todos somos contingentes, pero tú eres necesario!” y, en consecuencia a día de hoy no hay gobierno que pueda cumplir el “mandato democrático” de desobedecer el otro “mandato democrático”. Por el momento, la insurgencia debe esperar.

En fin, que yo me quedo, con las letanías de *Amanece que no es poco*: “... Dadnos santos del cielo mucho discernimiento...”, “... Dadnos santos del cielo la capacidad de relativizar...”, “... Dadnos santos del cielo una visión global bastante aproximada...”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Son aquellas pequeñas cosas

Alfonso Utrilla de la Hoz

19/11/2015

Frecuentemente los debates políticos, incluso académicos, sobre el modelo de financiación de las comunidades autónomas (CCAA) de régimen común se centran, no sin razón, en la esfera de los principios que deben fundamentar la articulación de un sistema adecuado y el equilibrio deseable que se tiene que producir entre ellos. Evidentemente ese es el núcleo fundamental del debate. Pero también puede resultar útil *analizar con detenimiento los efectos reales de mecanismos técnicos muy específicos* que pueden condicionar los resultados obtenidos del modelo y que pasan normalmente más desapercibidos.

Este es el caso de un instrumento aparentemente técnico y “neutral”, como el ITE (ingresos tributarios del Estado) que determina la dinámica de la evolución de las transferencias regionales y que se aplica también a las transferencias del Estado a las corporaciones locales (CCLL). El ITE es un índice que, en términos acumulados o interanuales, pretende reflejar la capacidad tributaria neta del Estado en los impuestos compartidos con otras Administraciones (IRPF, IVA e Impuestos Especiales de fabricación) y que son gestionados por la Administración Central.

Se determina como *diferencia entre la recaudación total obtenida de estos impuestos y las entregas a cuenta y liquidaciones definitivas netas de ejercicios anteriores de las CCAA*. Se calcula de manera provisional para establecer las entregas a cuenta de un ejercicio y se publica de forma definitiva dos años después para cerrar dicho ejercicio. Esa demora, no justificada por el calendario tributario actual, ha originado ya distorsiones importantes en los presupuestos de las administraciones territoriales (AATI), al no permitir rectificaciones que permitan ajustar en tiempo y forma los ingresos de estas a la realidad de la recaudación fiscal en cada coyuntura. Se prescinde así, sin motivo, de un elemento de “alerta temprana” que permita mejorar los instrumentos de consolidación presupuestaria.

Al margen de estos efectos, resulta conveniente dirigir aquí el foco sobre otro aspecto del ITE menos analizado, que es el de su alejamiento paulatino del índice de la capacidad tributaria real del Estado. Esto viene motivado por la forma de concretar los efectos de las subidas impositivas de los últimos años en el modelo. El *artículo 21 de la Ley 22/2009* que regula el actual modelo establece en su apartado 2 que “las variaciones en los tipos impositivos estatales de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA determinarán una revisión del Fondo de Suficiencia Global provisional o definitivo por el importe del incremento o bajada de recaudación estimado para cada CCAA”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

La oportunidad de este artículo es en sí discutible, ya que señala que el 100% de las subidas impositivas de estos impuestos –sobre los que las CCAA no tienen capacidad normativa al estar sujetos a armonización fiscal en el ámbito de la UE– corresponde a la Administración a la que teóricamente le corresponde el 42% y el 50%, respectivamente. Además, la forma de articular este ajuste implica la reducción de las transferencias de este Fondo y, en consecuencia, el aumento de recursos disponibles para el Estado en igual cuantía. Veamos las consecuencias financieras de ambas decisiones: absorber la totalidad de las subidas y hacerlo sin modificar el ITE (no a través de los propios impuestos, sino del Fondo de Suficiencia).

Si tomamos el período de subida de impuestos indirectos (2010-2014) las distintas modificaciones han tenido una dimensión diferencial anual para las CCAA próxima a los 10 mil millones de euros en este período y el efecto acumulado vía reducción del Fondo de Suficiencia en el año base supera los 29,7 mil millones de euros. Si el ajuste se hubiese hecho, no a través de la reducción de este Fondo, sino directamente en los impuestos afectados, la cesión efectiva del IVA sólo alcanzaría el 34,1% (y no el 50%) y sería en 2014 del 46% en los Impuestos Especiales (y no el 58%).

Si estos mayores ingresos que obtiene el Estado por adjudicarse la parte de subida de impuestos de los porcentajes cedidos a las CCAA (y que se articulan a través de una minoración de las transferencias) se integrasen en los ingresos netos del Estado, se produciría un aumento del ITE superior al oficial. Sus consecuencias serían que las transferencias hacia las AATTT deberían aumentar en paralelo. La estimación de esta pérdida de transferencias que deberían retornar si se siguiese esa vía sería para el conjunto del período de casi 6 mil millones para CCLL y casi 6,5 mil millones en el caso de las CCAA.

Ajustes en Impuestos Millones euros	IVA	II. Especiales	Ajustes anuales totales por subidas de tipos	Ajuste acumulado con ITE en F. Suficiencia Actual (ahorro para el Estado)	Aumento en transferencias a AATT que debería hacerse por revisión en el ITE		
					CCLL	CCAA	Efecto neto (ahorro para el Estado)
% Cesión efectiva en 2009	50,0%	58,0%					
2010	-1.450		-1.450	-1.450	209	377	-864
2011	-1.625	-483	-2.109	-3.473	658	984	-1.831
2012	-753	-137	-889	-4.220	1.133	1.449	-1.638
2013	-4.025	-741	-4.766	-9.558	1.854	1.750	-5.954
2014	-144	-615	-759	-11.026	2.139	1.933	-6.954
Total 5 años	-7.997	-1.976	-9.973	-29.726	5.902	6.403	-17.241
% Cesión efectiva en 2014	34,1%	46,0%					

Fuente: MINHAP y elaboración propia.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

En definitiva, *las consecuencias financieras de atribuirse el Estado la totalidad de las subidas de impuestos indirectos a través del mecanismo establecido en el citado artículo 21, implica drenar en 29,7 mil millones de euros la financiación regional.* Hacerlo a través del ajuste del ITE habría permitido que 12,5 mil millones del total retornasen a las AATT en forma de transferencias, permitiendo al Estado mantener todavía 17,2 mil millones de la subida de impuestos indirectos de la parte autonómica.

A la luz de estos datos parece necesario reflexionar más detenidamente sobre las consecuencias del diseño técnico de algunos instrumentos a la hora de adoptar determinadas decisiones. A veces las pequeñas cosas tienen una relevancia económica significativa y no anticipada.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

¿Y la hacienda local? ¿Existen propuestas? ¿Para cuándo?

Maite Vilalta Ferrer

24/11/2015

“Poco peso del gasto de los gobiernos locales en relación al total de gasto público”; “marco competencial poco claro y mal definido”; “demasiados municipios con un tamaño excesivamente pequeño para asegurar una prestación eficiente de los servicios locales”; “necesidad de una reforma de la financiación local que potencie la autonomía financiera de los ayuntamientos, dé cumplimiento a algún principio de equidad intermunicipal y proporcione estabilidad al modelo”; “necesidad de repensar la relación entre la hacienda de las comunidades autónomas y la de los entes locales”... Y así podríamos continuar recogiendo afirmaciones que, aquellos que venimos estudiando desde hace tiempo la hacienda local española, hemos ido señalando y aportando nuevos datos que no han hecho más que corroborarlas. Ante esta situación, una pregunta es inevitable: *¿cuándo le llegará el momento a la hacienda local en España?*

La actual organización territorial del Estado y, por tanto, el diseño del régimen local que surge de la Constitución de 1978, responde a un determinado momento de la historia del país y, tal como ocurre con otros tantos aspectos de nuestro marco constitucional, necesitaría ser revisado.

Probablemente, para el futuro de la hacienda local española, cabría distinguir, a día de hoy, entre *tres escenarios*: i) continuar con el actual Estado de las Autonomías; ii) emprender una reforma de carácter federal del actual texto constitucional; iii) contemplar la posibilidad de secesión de una parte del territorio español, Cataluña.

Incluso en el primer escenario, el “continuista”, sería recomendable una reforma que solucionara los problemas mencionados al inicio de este escrito. Los pilares del actual modelo de financiación municipal fueron diseñados en la década de los 80. Han transcurrido más de 30 años y la realidad socioeconómica de nuestros ayuntamientos es bien distinta de la de entonces; sus necesidades han cambiado porque la sociedad misma ha cambiado. Ni la reforma que se llevó a cabo en el año 2004 que sirvió, fundamentalmente, para dar cumplimiento a una promesa electoral de suprimir el IAE, ni la *Ley* de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local aprobada en 2013, han supuesto un avance hacia una verdadera y adecuada reforma del modelo. A mi modo de entender, ésta debería contemplar, esencialmente, los siguientes aspectos: peso y composición de la cesta tributaria en manos de los municipios y mecanismo de nivelación de los recursos (tanto vertical como horizontal). Cabe hablar de autonomía y equidad a nivel municipal, al igual que sucede a nivel autonómico. Lo que caracteriza un modelo

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

de financiación es, esencialmente, el modo en que éste compatibiliza el principio de autonomía con el de igualdad. Y ello es válido tanto a nivel regional como local.

El segundo escenario, supondría un cambio más significativo respecto la situación actual, que pasaría no tan solo por reformar el actual modelo de financiación, sino por: i) diseñar un nuevo reparto competencial entre los tres niveles de gobierno, otorgando al nivel local un espacio competencial propio; ii) definir un nuevo marco de relaciones financieras entre los gobiernos autonómicos y los locales; iii) diseñar mecanismos de coordinación técnico-institucionales entre los tres niveles de gobierno, etc. En este caso, el sistema comparado nos ofrece valiosos ejemplos de cómo distintos estados federales han definido el entramado de relaciones fiscales entre los gobiernos que los componen. Quizás la característica más común es que el régimen local es competencia de los estados, de manera que las relaciones fiscales entre los gobiernos locales y el gobierno federal son prácticamente inexistentes.

Y, finalmente, el tercer escenario, el de la ruptura, supondría para Cataluña tener que definir la organización territorial del nuevo Estado, probablemente la de un Estado unitario con dos niveles de gobierno, el central y el local. Esta situación afectaría, naturalmente, al resto del territorio español que, entre otras cosas, pasaría a tener 947 municipios menos. La Administración Central dejaría de disponer de los recursos procedentes de Cataluña (éstos representaron, en el año 2011, entre el 18,87% y el 19,22% –según estimaciones de la Generalitat de Cataluña¹– y el 18,59% según estimaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²). Por contra, y con relación al tema que nos ocupa, la administración central dejaría de transferir a los entes locales de Cataluña, aproximadamente, 3.000 millones de euros anuales (concretamente, el año 2013, éstos recibieron 3.223 millones de euros en forma de transferencias y participaciones impositivas).

El futuro de la hacienda local debería ser uno de los ejes centrales del debate territorial; no debería aparecer solo como un aspecto “colateral”, como algo de más a más. Los municipios han jugado un papel protagonista en la transformación del país y deberían poder continuar ejerciéndolo en mejores condiciones, sea cual sea el futuro que les depara. En este sentido, es importante que la comunidad académica e instituciones independientes ofrezcan datos y reflexiones que permitan calibrar los costes y los beneficios que supondría, para la ciudadanía de este país, cada uno de los distintos posibles escenarios.

¹ Departament d'Economia i Coneixement (2014), “Metodologia i càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central l'any 2011”, *Monografies*, 16, pág. 51.

² Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014), *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, ejercicio 2011*, pág. 27.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

El empuje de la deuda autonómica

David Cantarero Prieto

1/12/2015

Sería estupendo que los problemas crónicos de déficit y deuda de nuestras autonomías desapareciesen con cada nuevo ejercicio. Pero lo positivo no siempre coincide con lo normativo. Es decir, la realidad de las cuentas públicas es como es y no como nos gustaría que hubiese sido. ¿Quién tiene razón entonces en los debates presupuestarios que se generan en estos últimos años? ¿El Estado diciendo que las regiones no se “ajustan” a lo que exige Bruselas? ¿Las autonomías que incumplen esos estrictos parámetros pues se les ha traspasado sin financiación suficiente gastos (con una tendencia secular orientada al alza) como los tres de los cuatro pilares del Estado de Bienestar (sanidad, educación y servicios sociales que representan un 80% del total de su presupuesto)? ¿O son los propios cambios “al timón” de los gobiernos regionales los que justifican esas discrepancias en un año 2015 electoral como el que estamos a punto de cerrar?

Ahora que estamos en tiempos de debates presupuestarios y campaña para elecciones generales, el objetivo para 2016 sigue siendo el mismo que este año: “cuadrar las cuentas” relativas a presupuesto, déficit y deuda regional. Así, cuando se analizan las últimas cifras de deuda pública acumulada en 2015 por las comunidades autónomas, según el Banco de España (www.bde.es), es de esperar que el año se cierre con un mayor endeudamiento que no siempre responde en cuanto a criterios organizativos a la famosa “regla de oro” de MUSGRAVE o al principio de equidad intergeneracional (la financiación con impuestos ha de ser para los gastos corrientes y la financiación con deuda ha de ser para gastos de inversión).

Es cierto así que los pasivos financieros son más elevados hoy que hace quince años, debido a que los ingresos ordinarios cayeron, mientras que el déficit público ha sido ese “asunto pendiente” que sigue sin resolverse. Y es que *la deuda regional se ha convertido en una auténtica “consejería de gasto”* al superar en cuanto a volumen al presupuesto de muchos de esos departamentos autonómicos.

Por delante queda pues *un complejo horizonte financiero-presupuestario que va a exigir rigor y control en las cuentas públicas, pero combinados con criterios de conciencia social*, dada la situación que vivimos. Además, esto se enmarca en una situación claramente heterogénea según el territorio que analicemos, más después de que el Consejo de Política Fiscal y Financiera haya marcado, conforme a la Ley Orgánica de Estabilidad

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para 2016-2018. Así, los objetivos de deuda varían del 38,2% del PIB de la Comunidad Valenciana al 33% de Castilla-La Mancha, 31,4% de Cataluña o 29,1% de Baleares (www.minhap.gob.es).

Todas estas estadísticas y sus consecuencias son importantes antes de priorizar objetivos y defender/criticar argumentos que se escuchan estos días. La dinámica de los pasivos financieros no es un problema nuevo. Pero sólo se conseguirá monitorizar si se actúa con responsabilidad al utilizar recursos públicos y proyectar lo que se va a recaudar. En todo caso, hay muchas áreas prioritarias como son, entre otras, la demografía, educación, sanidad, servicios sociales, industrialización, obras públicas, sistema de I+D+i, etc. Es momento de *reclamar para 2016 una mejor y más justa financiación autonómica* que corrija las deficiencias del sistema actual, pues si no déficit y deuda seguirán subiendo sin que la corresponsabilidad fiscal les acompañe. No olvidemos que como decía el teorema de neutralidad o equivalencia ricardiana, si se sigue emitiendo hoy deuda sin controlar sus consecuencias, eso equivaldría a que las siguientes generaciones pagarían más impuestos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

No disparen demasiado sobre las Comunidades Autónomas

Xoaquín Fernández Leiceaga

15/12/2015

O al menos no lo hagan siempre y no sobre todas. El deterioro de las finanzas públicas, subproducto de la crisis económica general en España, fue general, pero *el foco se colocó sobre las administraciones subcentrales*. La menor dimensión económica del nivel local, además del éxito del rápido ajuste practicado por la mayoría de los ayuntamientos, hizo que el control de las comunidades autónomas (CCAA) ocupase el centro de la agenda política.

Las CCAA parecían responsables del déficit público y del agudo incremento del stock de deuda de las administraciones; eran pintadas como manirrota e irresponsables, gobiernos “adolescentes” necesitados de control y supervisión adulto (por el gobierno central) para evitar que nos condujesen a todos hacia el abismo de la insostenibilidad financiera. No es extraño que a partir de este discurso dominante, el respaldo ciudadano al Estado de las Autonomías flaquease en los sondeos de opinión —y podemos preguntarnos si este desprestigio no ha influido en la huida hacia ninguna parte de un porcentaje no desdeñable de ciudadanos en algún territorio—.

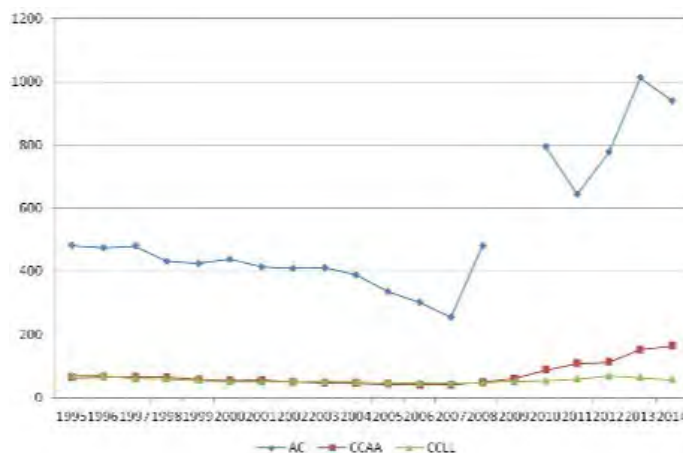
Los gobiernos regionales dieron pie a ese estado de cosas. Un incremento fuerte del gasto entre 2000 y 2007 propició contrataciones de personal poco útiles, inversiones fastuosas al tiempo que innecesarias y creación de entes y sociedades que solo respondían al deseo de huir del derecho administrativo. No es sorprendente así que no fueran capaces, de forma agregada, de generar superávit durante los años fastos en algún ejercicio o que, a continuación, alentadas en parte por promesas imposibles, su déficit se disparase o su deuda, estable con relación al PIB hasta 2007, se multiplicase después por más de 4 en valores nominales.

Pero conviene tener una visión más ponderada de la situación general. *El problema de la deuda pública está en la administración central y no en la autonómica* —y mucho menos en la local—. Si hubiésemos de destinar el 10% de los recursos actuales a amortizar la deuda precisaríamos de 16 años para anular el *stock* de deuda regional pero más de 90 años para el central. La figura adjunta nos cuenta mejor la historia reciente por cuanto tiene en cuenta las transferencias de competencias hacia las regiones y la capacidad de cada administración para devolver lo tomado prestado.

Si nos preocupamos por la sostenibilidad de las finanzas públicas, el foco debe girar hacia la administración central —que poco se ha reformado— y sobre las dificultades de la seguridad social (que quedan fuera del ámbito de este artículo).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Deuda de cada nivel de gobierno en porcentaje de los recursos no financieros^{1*}

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Los gobiernos regionales han realizado un fenomenal esfuerzo de ajuste a partir de 2011, en condiciones difíciles (pues el núcleo de su gasto consiste en servicios notablemente apreciados por la población y disponen además de limitadas capacidades para obtener más ingresos). El ajuste regional ha sido facilitado por medidas del gobierno de España (sobre salarios y contrataciones del sector público, sobre algunas partidas de gasto) pero ha sido más intenso que el de la administración central. El déficit regional agregado ya se situaba por debajo del 2% del PIB en 2014.

No se trata de quitar presión a las regiones. Es preciso vigilar su déficit y deuda –de acuerdo con las reglas que tenemos– y mejorar los procedimientos según la experiencia y la mejor teoría, siguiendo, por ejemplo, las advertencias y recomendaciones de la AIReF. Con dos matices.

Primero, *reconocer la heterogeneidad*. Unas han hecho un esfuerzo de ajuste más intenso y han cumplido; otras no. Algunas cerraron 2014 con el déficit en torno al 1% de su PIB mientras otras superaron el 2.5%. Algunas comunidades podrán cumplir con las previsiones legales de deuda en el 2020 mientras otras tardarán quince o veinte años más.

¹ El dato de 2009 para la AC se eleva a 1700, por el desplome de sus recursos financieros netos en contabilidad nacional. Deuda neta de activos financieros frente a otras administraciones (FLA; FFF, etc.), en términos del protocolo de déficit excesivo. Deuda del primer trimestre del año siguiente. Recursos no financieros: en términos de Contabilidad Nacional. IGAE. Para la administración central, netas de transferencias hacia otras administraciones.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Segundo, *poner el acento en la responsabilidad y no en el control*. La reforma del modelo común de la financiación autonómica debe solventar algunas situaciones de insuficiencia relativa –que pueden explicar en parte los problemas de deuda en CCAA como la Comunidad Valenciana– pero no puede de forma directa o indirecta penalizar a las cumplidoras o incentivar a las que no lo son. En cambio, dotar a todas las CCAA de mejores instrumentos para obtener recursos de sus ciudadanos (ordenando la atribución de responsabilidades fiscales entre niveles de la administración) debiera ser un objetivo central. *Las administraciones solo son adultas cuando las hacemos responsables*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

¿Una vuelta de tuerca a la cohesión europea?

Encarnación Murillo García

17/12/2015

En diciembre de 2015 acaba la ejecución de los programas operativos de la política de cohesión europea, correspondientes al período de programación 2007-2013, según la “regla n+2”. Luego, a partir de este momento, toma pleno protagonismo y concentra la atención de las autoridades públicas implicadas, la aplicación de la nueva política de cohesión para el período 2014-2020, aprobada a finales de 2013, ya en marcha. De ahí que retomemos algunas de sus características diferenciadoras para este periodo y reflexionemos sobre sus posibles implicaciones en la *cohesión económica, social y territorial* europea.

La política de cohesión europea reformada, para el período 2014-2020, tiene como objetivos últimos tanto la consecución de crecimiento y empleo en el conjunto de la UE, como la reducción de las disparidades económicas y sociales. Y, sus prioridades de inversión, orientadas a su vez hacia los objetivos de la estrategia “Europa 2020” para un *crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, contemplan líneas de actuación y asignaciones concretas en materia de empleo, innovación, clima, energía, educación e integración social. Así, en relación al enfoque, presupuesto asignado y orientación temática, para el período de programación actual, la política de cohesión europea está vinculada a la estrategia global de la UE, “Europa 2020”, convirtiéndose en el marco de inversión necesario para el cumplimiento de sus fines. Esto significa un *enfoque* de esta política, más global, más amplio y de mayor alcance que en otras etapas predecesoras (el cambio hacia una política de cohesión más estratégica se inició ya en el período 2007-2013, inspirándose en la Estrategia de Lisboa). Un *presupuesto para cohesión económica, social y territorial*, un 8,4% menor que en el período anterior destinado mayoritariamente a las regiones menos desarrolladas, un 50,52% del mismo, pero no sólo a ellas sino a todas, al que se le exige más y mejor. Y una *orientación temática*, unida al enfoque expuesto, donde gana peso la dimensión sectorial de la misma frente a la de desarrollo regional integrado, que tendrán que tener presente las administraciones públicas nacionales en materia de cohesión económica y social, pero, sobre todo, territorial.

Ahondando en la orientación de esta política, especialmente en la *concentración temática de las inversiones* que los Estados miembros y regiones de la UE deben llevar cabo para maximizar su impacto, no hay que perder de vista tampoco las dificultades con las que pueden encontrarse determinadas regiones europeas “menos desarrolladas” o “en

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

transición”. En el caso de España, aproximadamente el 58% del total de *fondos ESI*¹ que le corresponden durante el período 2014-2020 (21.141 millones de euros de 36.451), van destinados a las regiones menos desarrolladas y en transición. Las prioridades de inversión se concentran de manera selectiva en cinco ámbitos: competitividad de las pymes; eficiencia de los recursos; sostenibilidad y calidad del empleo; investigación, desarrollo tecnológico e innovación; transición a una economía baja en carbono. Pero, ¿hasta qué punto podrán hacer frente, sobre todo a la inversión en las dos últimas áreas, aquellas regiones “menos desarrolladas” (Extremadura) o las recién llegadas al grupo “de transición” (como Andalucía o Castilla-La Mancha), a la luz de los problemas que se han evidenciado en el período anterior? ¿Serán suficientes, en la práctica, las reformas asociadas a la condicionalidad “*ex ante*” para garantizar una inversión efectiva de los fondos europeos, el nuevo impulso a la utilización de otros instrumentos alternativos de financiación o la simplificación en la ejecución de dicha política? ¿Demasiada concentración temática y reducción de la inversión en infraestructuras de transporte para que se consolide el desarrollo de estas regiones en el contexto actual?

Pero, sin duda, el aspecto más polémico de la política de cohesión europea para el período 2014-2020 es la llamada “condicionalidad macroeconómica” que se le exige a los Estados miembros para acceder a los fondos ESI. Es decir, si la UE detecta –en el marco del Semestre Europeo– que los países no siguen la disciplina fiscal, ni atienden a sus recomendaciones en este sentido, dichos fondos pueden llegar a ser suspendidos, parcial o totalmente. Luego, por un lado, desde 2012, la UE salvaguarda la inversión pública en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (“cláusula de inversión”), con el fin de ayudar a los países que presenten dificultades en sus finanzas públicas a cumplir los objetivos de disciplina fiscal y poder cofinanciar los programas de la política de cohesión. Y, por otro, simultáneamente, se fijan exigencias adicionales, estabilidad macroeconómica y saneamiento de las finanzas públicas, para que los fondos lleguen a los mismos. Aunque este entorno económico favorable contribuye a los objetivos de la política de cohesión europea, ¿es necesario que los fondos que la financian estén “condicionados” o supeditados a criterios económicos y políticos que van más allá de la cohesión? ¿Puede ser esta condicionalidad un obstáculo añadido para los países con cuentas públicas más deterioradas? ¿Será, en última instancia, una medida “adecuada” para avanzar en la cohesión económica, social y territorial del conjunto de la UE?

¹ Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (por sus siglas en inglés): FEDER, FSE y Fondo de Cohesión (los que financian la política de cohesión en sentido estricto), más el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) y el FEMP (Fondo Europeo Marítimo y de Pesca).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Con respecto al *principio de adicionalidad*, el cual rige el funcionamiento de la política de cohesión europea (los fondos europeos deben sumarse y no sustituir al gasto público nacional en las regiones correspondientes), tras la reforma se ha simplificado el cálculo de su verificación y enfatizado su importancia para maximizar el impacto de los proyectos cofinanciados con ayudas europeas. Y, aunque España, por primera vez, no tendrá que llevar a cabo dicha verificación, queremos hacer hincapié aquí en la relevancia que tiene que todas las administraciones públicas nacionales implicadas hagan un esfuerzo en este sentido, en especial en las regiones menos desarrolladas o en transición, que son las que, de no ser así, se verían más perjudicadas.

Por último, pese a los interrogantes planteados, somos conscientes del difícil encaje y equilibrio que supone en un contexto de crisis, incorporar las lecciones aprendidas y atender a las partes interesadas. No obstante, no podemos olvidar el objetivo último de la política de cohesión, menos ahora, donde la apuesta por la “cohesión”, en todas sus dimensiones, se hace más necesaria que nunca, sobre todo en algunos países, como es el caso de España.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

La financiación autonómica otra vez

Ana Herrero Alcalde

22/12/2015

Al nuevo Gobierno que salga de las elecciones del 20 de Diciembre le tocará pilotar, con toda probabilidad, una reforma constitucional. Habrá que buscar acuerdos y tomar decisiones sobre unas cuantas cosas, como la normativa electoral, el blindaje (o no) de algunas prestaciones del Estado del Bienestar, las reglas de sucesión de la Corona, etc. Pero con total seguridad, una de las cuestiones centrales del debate será *la vertebración territorial del país* y, con ello, la financiación de las comunidades autónomas. Sí, la financiación autonómica otra vez.

En primer lugar, *porque toca*. La normativa vigente previó expresamente que se evaluara el funcionamiento del sistema a los cinco años de su entrada en vigor. Y ya vamos tarde, porque la ley se aprobó en 2009.

En segundo lugar, porque *la crisis económica y la caída de los recursos tributarios* hicieron saltar por los aires el supuesto blindaje que implicaba la creación del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales para las prestaciones básicas del Estado del Bienestar gestionadas por los gobiernos autonómicos. Aunque durante los años de bonanza económica se produjo cierto proceso de convergencia en el gasto social de las comunidades, la abrupta disminución de los ingresos que tuvo lugar a partir de 2008 provocó, entre otras cosas, un aumento de la brecha entre las comunidades que gastan más y los territorios que gastan menos. La arquitectura del sistema de financiación no es la única responsable de esas diferencias, pero la existencia de unos criterios de reparto de los recursos más acorde con las necesidades de cada territorio resulta esencial para garantizar que todos los ciudadanos tengan un acceso similar a los denominados servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y servicios sociales.

¿Cuáles son los elementos del sistema que habría que reformar? Ahí va *mi carta a los Reyes Magos*.

Por una parte, habría que abordar una de las principales causas de la inestabilidad institucional, que es *el sistema de Concierto*. Y, en particular, sería necesario que los territorios forales comenzaran a participar en la financiación de las políticas de nivelación de servicios a través del Cupo. Hasta ahora, Navarra y el País Vasco se han limitado a sufragar su parte alícuota del Fondo de Compensación Interterritorial, pero nunca se ha incluido en el cálculo del Cupo el coste de las transferencias de nivelación. Como consecuencia de esto, la garantía de un nivel similar de servicios en todos los territorios

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

recae en su totalidad en las comunidades de régimen común con mayor capacidad económica, que ven en el sistema foral, y más concretamente en el cálculo del Cupo, un privilegio que habría que eliminar.

Por otra, habría que buscar instrumentos que permitiesen que la evolución de los recursos de las comunidades autónomas fuese pareja a la evolución de sus necesidades de gasto (lo que llamamos *suficiencia dinámica*). Aunque la incorporación del Impuesto sobre la Renta, el IVA y los Impuestos Especiales a la cesta tributaria autonómica supuso un gran avance en este sentido, porque son impuestos con una mayor elasticidad que los tributos cedidos con anterioridad, lo cierto es que en el ámbito de la imposición indirecta las comunidades no tienen competencias normativas, de modo que no pueden aumentar su recaudación en esos impuestos cuando así lo deseen porque lo impiden las normas de armonización tributaria de la Unión Europea.

Sin embargo, existe una forma de cumplir esa norma y, al mismo tiempo, ampliar el espacio tributario autonómico. En lugar de ceder a las comunidades exclusivamente el 50 por ciento de la recaudación del IVA, se podría *dividir el tipo impositivo en dos tramos*: uno estatal, cuyo rendimiento correspondería en exclusiva a la Administración Central, y otro autonómico, cuya cuantía decidieran las comunidades de manera consensuada. Así, cuando el conjunto de gobiernos regionales necesitara aumentar (¡o reducir!) su bolsa de recursos tributarios, no necesitaría recurrir al gobierno central como hasta ahora, sino que bastaría con elevar (o disminuir) los tipos del tramo autonómico del IVA.

Por último, sería conveniente insertar en el sistema de financiación autonómica algún *instrumento de aseguramiento frente a caídas repentinas de los recursos*. En algunos países existen fondos de contingencia —como los *Rainy Day Funds* de los Estados norteamericanos— que se utilizan en esas ocasiones de escasez, y en España contamos con una herramienta parecida, que es el Fondo de Reserva de las pensiones de la Seguridad Social. Se trata de fondos que se van engrosando con los ingresos obtenidos durante los periodos de bonanza y que se pueden rescatar en el momento en que se produce alguna circunstancia extraordinaria, como una disminución repentina de la recaudación. Con ellos se puede amortiguar el impacto del ciclo económico en los presupuestos, facilitando una mayor estabilidad de las prestaciones públicas.

Tres peticiones para el año y la legislatura nueva. Veremos si el nuevo escenario de (des)equilibrios que ha surgido de las urnas facilita o dificulta la búsqueda de acuerdos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

Balance desequilibrado

Roberto Fernández Llera

29/12/2015

Estamos en plenas navidades, acaban de pasar los Santos Inocentes, el año nuevo acecha a la vuelta de la esquina, hemos celebrado en España elecciones de todo tipo en muy pocos meses, la Eurozona vivió una convulsión nunca vista, los políticos españoles negocian mientras comen turrón y, al fondo, por lo que en este espacio nos toca, la financiación autonómica y la financiación local siguen pendientes de que alguien se ocupe de ellas. Me refiero a *alguien con capacidad de decisión* porque es evidente que opiniones las hay de todo tipo (basta ver las muy sesudas publicadas en este mismo blog).

Cerramos un año en el que, una vez más, el modelo de Estado ha seguido en primera línea de las prioridades políticas y, ahora ya sí, creo que también entre las preocupaciones ciudadanas, aunque sólo sea por la fascinante pasión de algunos o el excitante hartazgo del resto. Una vez escuché a un veterano experto del gremio decir que “cuando el taxista te habla de financiación autonómica, entonces tenemos un problema serio”. Creo que no iba desencaminado.

En 2015, pero un poco antes también, el salto ha sido cualitativo, sin que se vislumbre aún la estación término. Cuando se invocan “la independencia”, “la ley” o “la democracia”, así, en abstracto, en realidad no estamos más que recitando el *ora pro nobis* que a cada parte le viene mejor. *Ascuas y sardinas de toda la vida*. Puestos a formular alguna pretensión, deseemos que el nuevo año sea ya, por fin, el periodo en el que de alguna manera se encarrile el tren de la discordia territorial o, en su defecto, pidamos que pare de una vez en alguna estación. Los viajeros están mareados de dar vueltas y el combustible de las calderas empieza a escasear, corriendo el riesgo de quedar detenidos en un páramo donde no haya ni lo más básico, dejando a todo el mundo descontento.

En lo concreto, los Reyes (Magos, no Borbones) deberían traernos un nuevo sistema de financiación autonómica para que se pueda empezar a aplicar el 1 de enero de 2017. Las *razones* son conocidas y no creo que sea necesario repetirlas. Para la *financiación local* ocurre algo parecido. Sólo añadido algunos matices importantes.

Primero, háganse *ambas reformas a la vez*, para que prevalezca la imprescindible “visión de Estado” y porque los recursos a repartir, salvo grandes e improbables innovaciones tributarias, a corto plazo son los que son.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2015

En segundo lugar, para el ámbito autonómico, deben definirse *espacios fiscales propios* que, no diré inexpugnables para otro nivel de gobierno, pero sí bien acotados, para reducir la conflictividad constitucional y las políticas de ida y vuelta que quiebran la equidad, la eficiencia y la seguridad jurídica. Todo ello sin perjuicio de la obligada coordinación (incluida una mínima armonización impositiva) y la imprescindible solidaridad entre personas y territorios.

Tercero, para el sector local, debe acometerse una reforma más amplia que la de la financiación. Hay un estadio previo, relativo a la *reforma de la planta municipal*, para constituir ayuntamientos más fuertes, dotados de una masa crítica demográfica, una capacidad real de gasto y, cómo no, unos recursos suficientes para prestar los servicios que tienen —o puedan tener— encomendados. Si esto es así, las diputaciones provinciales se caerían por su propia irrelevancia. En cambio, si no somos capaces de acordar esto a nivel general, cada comunidad autónoma en su propio territorio debería poder diseñar su propio Régimen Local, sin mayores interferencias.

Y no nos olvidemos nunca de la *Unión Europea*, la que proclama entre sus valores fundacionales la libertad y la *cohesión*. ¿Se nos olvida que las comunidades autónomas tienen mucho que decir en la formación de la voluntad del Estado y, en sentido descendente, también en la ejecución de las políticas europeas?

En fin, soñemos con ANTONIO MACHADO, ¡*bendita ilusión!*!, todas estas cosas. Tras un tiempo vivido de ciertas extravagancias y una excesiva inmediatez, ahora toca *hablar y acordar para cambiar* (a mejor, obviamente).

Como entramos en año bisiesto, sugiero que ese *día mágico del 29 de febrero* tengamos casi todas las costuras cerradas. ¿Por qué no?

2016

En un año en el que a nivel internacional algunas de las noticias más sonadas fueron la victoria de DONALD TRUMP en EEUU, el fallecimiento de FIDEL CASTRO en Cuba, o el referéndum sobre la continuidad de Reino Unido en la Unión Europea (Brexit), en España volvimos a las urnas el 26 de junio poco después de las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015, situación que condiciona notablemente lo acontecido en el año 2016 en nuestro país, finanzas públicas incluidas por supuesto.

En el blog, las entradas no pudieron obviar ese escenario de ausencia de gobierno, como tampoco que el reloj de la revisión del sistema de financiación autonómica continuaba aumentando su retraso, aunque se daba por descontado que tendría que esperar a mejores momentos, que el tiempo siguió retrasando casi sine-die posteriormente. El consenso en esta materia ni estaba ni se le esperaba, aunque la academia seguía con su incansable trabajo de aportar ideas y números para facilitar la decisión política del asunto. Cuestiones como el principio de ordinalidad o las balanzas fiscales, con Cataluña en el fondo del asunto, se mantuvieron vivas en las entradas del año.

Además, los temas de déficit y deuda siguieron acaparando buena parte de la atención de las entradas, en un año en el que nuestro país continuaba tratando de dejar atrás las huellas del rescate bancario y sus consecuencias a medio y largo plazo. Las referencias a mecanismos como el Fondo de Liquidez Autonómico eran necesarias, como instrumento de emergencia, muy controvertido, de cuya salida ya se advertían serias dificultades, especialmente para algunas comunidades autónomas. Asimismo, el reparto regional del déficit también suscitó debate en el seno del blog.

Finalmente, la denostada reforma de la financiación local también tuvo su referencia, aunque muy conscientes de que, en todo caso, sería tras la autonómica, ya que ambas a la vez se antojan utópico.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Las grietas sociales en el Estado del Bienestar

Sandra León Alfonso

12/01/2016

El debate político en España está dominado desde hace tres semanas por las posibles alianzas partidistas que garanticen una mayoría de apoyos en el parlamento y la formación de un gobierno estable para la próxima legislatura. La política se desarrolla estos días en un plano elevado, no tanto por la relevancia o profundidad de los argumentos intercambiados por los principales líderes durante la negociación, sino más bien por su desconexión con los problemas fundamentales del país o con propuestas concretas de gobierno (pactar para qué). *Durante las negociaciones entre partidos ha enmudecido el frenetismo propositivo que caracterizó la competición durante la campaña electoral.* El resultado es que hemos dejado de escuchar cuáles son los problemas más importantes del país.

Devolver el debate a un plano más concreto comienza por recordar cuáles son algunos de estos problemas. Uno de los importantes tiene que ver con el Estado del Bienestar. En España *tradicionalmente ha existido un amplio consenso sobre la política fiscal* y una muestra de ello es que las preferencias sobre el gasto público o los impuestos son muy parecidos entre los ciudadanos de izquierda y de derecha o entre votantes de PP y del PSOE. De hecho, lo que más divide a la izquierda y la derecha de este país no son las cuestiones relacionadas con la fiscalidad, ni siquiera con el papel del Estado en la economía. *Los temas que más separa al electorado de izquierda y la derecha son los relacionados con las cuestiones morales, la libertad individual y la tolerancia o en la elección entre el dilema seguridad-libertad* ¹.

Sin embargo, que la política fiscal en España genere poca división ideológica se explica en gran medida porque *tenemos un Estado del Bienestar poco redistributivo*, es decir, porque la transferencia de recursos de los más ricos hacia los sectores más desfavorecidos es limitada. *Quienes han estudiado esta cuestión* argumentan que esto se debe principalmente al *elevado grado de dualidad del mercado laboral y al diseño del sistema de Seguridad Social*. Como en nuestro modelo de bienestar los programas de seguro público (desempleo, jubilación, accidente o enfermedad) están ligados a las cotizaciones de la seguridad social, aquellos sectores de la población (en especial jóvenes y mujeres) que carecen de estabilidad laboral, acaban beneficiándose muy poco de la protección social, al acceder a contratos con bajos salarios y temporales.

¹ Aragón es nuestro Ohio. Así votan los españoles, capítulo “Radiografía ideológica. ¿Existen las ‘dos Españas’?”, Equipo Piedras de Papel.

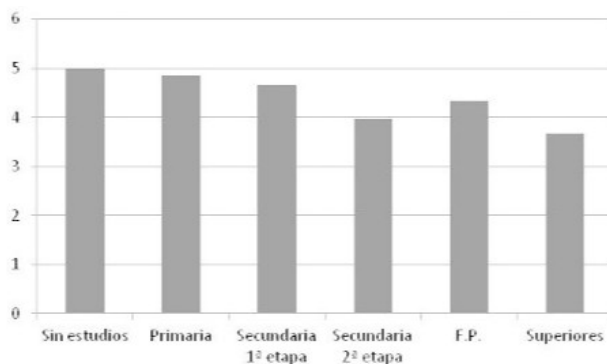
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Gráfico 1

Promedio de una escala del 0 al 10

donde 0 es “Mejorar servicios públicos aunque haya que subir los impuestos” y 10 significa “Pagar menos impuestos aunque haya que reducir servicios públicos”
según educación

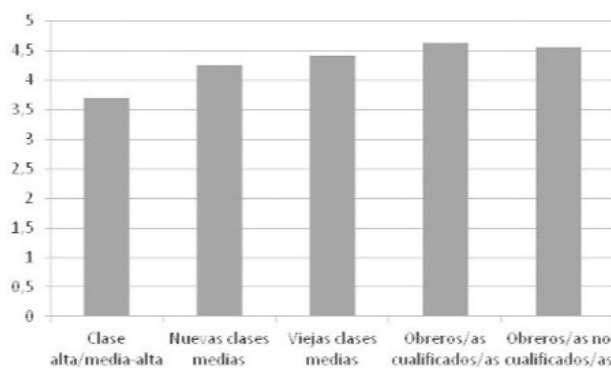


Fuente: CIS 3105.

Gráfico 2

Promedio de una escala del 0 al 10

donde 0 es “Mejorar servicios públicos aunque haya que subir los impuestos” y 10 significa “Pagar menos impuestos aunque haya que reducir servicios públicos”
según estatus socioeconómico



Fuente: CIS 3105.

El resultado de una baja redistribución es que los individuos con una posición más vulnerable en el mercado laboral son menos favorables que el resto de grupos a la expansión del Estado de bienestar. Aunque de entrada cabría esperar que los sectores más desfavorecidos fueran los más defensores de una expansión del Estado (dado que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

se verían más beneficiados por la redistribución), esto no ocurre en España. Los datos del último *barómetro de Opinión Pública y Fiscal*, publicado por el CIS, reflejan que los individuos con menos estudios o los de un estatus socioeconómico más bajo (obreros con y sin cualificación) son los menos favorables a que aumenten los impuestos para mejorar los servicios y también son dichos grupos quienes tienen una percepción más negativa sobre el papel de los impuestos. En cambio, quienes tienen estudios superiores o pertenecen a la clase social alta/media-alta son más favorables a mayores impuestos y servicios (ver gráficos 1 y 2). En definitiva, la dualidad del mercado laboral en España no sólo limita la capacidad de redistribución del Estado a través de las políticas sociales. También crea sociedades más fragmentadas, con una menor cohesión social y, como consecuencia, con más dificultades para legitimar cualquier tipo de intervención pública.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Sexo, mentiras y cintas de vídeo

Javier Suárez Pandiello

19/1/2016

Se preguntarán nuestros sufridos lectores qué pinta este título en un blog dedicado a la financiación territorial, más en un momento de máxima incertidumbre política como el que estamos viviendo, con un nuevo gobierno inequívocamente independentista en Cataluña y una administración en funciones en el ámbito estatal. Aunque pueda parecer una frivolidad, he recurrido al título de la [película](#) de STEVEN SODERBERGH porque, a mi juicio, resume de manera muy gráfica la política actual de nuestro país, especialmente en lo que respecta a su trasfondo territorial.

Al grano. Se le atribuye al ensayista norteamericano del siglo XIX CHARLES DUDLEY WARNER la paternidad de la conocida afirmación “la política hace extraños compañeros de cama”. Ciertamente, desde entonces hasta aquí la política internacional, pero también la nacional, sobre todo a escala territorial (gobiernos autonómicos y locales), nos ha deparado apaños de lo más diverso a la hora de formar gobiernos. Parejas aparentemente imposibles, cohabitaciones impensables, toda clase de tríos e incluso promiscuidades varias, con cambios de pareja a mitad de las legislaturas o administraciones compartidas por cuatro o cinco grupos (pentapartitos).

Extraño es lo que no es normal y normal es de acuerdo con la RAE aquello “que, por su naturaleza, forma o magnitud, se ajusta a ciertas normas fijadas de antemano”. En este sentido podría parecer extraño encontrar gobiernos compartidos por partidos conservadores y partidos socialistas o socialdemócratas. Los primeros se presentan como ideológicamente defensores de una intervención mínima del Estado en la economía, privatización de servicios públicos y reducida presión fiscal, y por tanto propugnan la *libertad* (económica, por supuesto) como principio básico al que deberían estar subordinados todos los demás. Sin embargo, los segundos hacen bandera de la *igualdad* como objetivo básico y, en consecuencia, se muestran partidarios de potenciar ante todo el despliegue y capacidad de acceso universal a servicios públicos esenciales, cuyo mantenimiento requiere presiones fiscales más elevadas, un sistema tributario más progresivo que redistribuya la renta y la riqueza y, sobre todo, la igualdad de oportunidades, esencialmente en el acceso a la educación y la sanidad, como forma de contribuir a la movilidad social. No obstante, últimamente esta aparente fusión del agua y el aceite se ha visto “extrañamente” ratificada por algunos experimentos no sólo a escala internacional (el caso alemán como paradigma), sino también dentro de los territorios que componen España, si no tan explícitamente (compartiendo gobiernos) sí

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

mediante algunos ejemplos de apoyo de unos grupos a los presupuestos elaborados por otros en aras de garantizar la gobernabilidad en tiempos difíciles.

Desde el punto de vista territorial, uno esperaría de la “normalidad” que los grupos autodenominados “progresistas” se preocuparan esencialmente por las personas (por la “gente”, que se dice ahora), en la medida en que parece ir en el ADN de su ideología, como decíamos antes, la igualdad y no discriminación por razón de raza, sexo, religión... supongo que también origen. Sin embargo, una vez más la realidad es tozuda y uno observa, ya sin estupor, como *adalides del igualitarismo y de la solidaridad internacional son capaces de llegar a pactos con grupos conservadores sobre bases secesionistas*, esto es, con un objetivo explícito de reducir territorialmente el ámbito de la redistribución (comparto con los “míos”, pero no con los del otro lado de una nueva frontera que yo, unilateralmente marco) y asumen implícitamente la consigna de que “los otros nos roban”.

Con todo, esa gran videoteca de acceso libre que se denomina Youtube se convierte en la práctica en un gran “polígrafo”, donde los cojos están de enhorabuena, puesto que tienen grandes posibilidades de escapar ante la proliferación de *mentirosos*. Así lo que antes era “nunca” o “jamás”, se convierte por arte de la necesidad política en lo que, en su relativismo, el nunca suficientemente valorado ROMANONES identificaba como “hasta esta misma tarde”.

A estas alturas de la película y visto lo visto, a lo mejor la RAE, en su reconocida tarea de actualizar la lengua de acuerdo con los usos y costumbres de los hispanoparlantes, debería modificar el concepto de normalidad, en el sentido de adaptarlo a los dictados del conocido filósofo ANDRÉS RÁBAGO (*El Roto*), que en una de sus viñetas afirmaba que “normalidad es creer que lo que pasa es normal”. Bajo esa definición no deberían “extrañarnos” ciertos “cambios de posición” y ciertos *encamamientos* (perdón por el palabro) entre fuerzas políticas tan (aparentemente) alejadas en sus postulados ideológicos.

En este mismo blog recordaba hace poco ANA HERRERO que al nuevo gobierno le iba a tocar pilotar una reforma constitucional y expresaba en forma de breve carta a los Reyes Magos algunas peticiones, a mi juicio ampliamente asumibles. Uno, que es de naturaleza optimista, quiere pensar que a pesar de las mentiras contenidas en las cintas de vídeo, no sólo la “erótica del poder”, sino el sentido de la responsabilidad hará a nuestros dirigentes llegar al menos a acuerdos de mínimos que doten de una cierta estabilidad institucional a nuestro país. A fin de cuentas, como matizaba ingeniosamente en su día MARX (GROUCHO), “no es la política la que crea extraños compañeros de cama, sino el matrimonio” y no les estamos pidiendo a los partidos que se casen hasta que la muerte les separe.

Crónica de un endeudamiento anunciado

Maite Vilalta Ferrer

26/1/2016

El título de una de las novelas más celebradas de GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ, *Crónica de una muerte anunciada*, ya nos revela el final. Sabemos que, incluso antes de leer la primera página del libro, alguien va a morir. La descripción de los hechos que se van sucediendo apunta hacia un final irremediable. Solo se trata de analizarlos, de relacionarlos entre sí y ponerlos en un orden determinado para saber que aquella muerte está cantada.

Salvando todas las distancias, empezando por la propia temática del asunto, algo parecido sucede cuando se analiza el modelo de financiación de las comunidades autónomas (obviamente nos referimos al de las de régimen común). Simplemente observando algunas piezas del mismo, analizando sus resultados y buscando algunas relaciones entre ellos, descubrimos una realidad. Describirla no es más que la crónica de un final anunciado: *el necesario recurso al endeudamiento al que se ven abocados los gobiernos autonómicos para poder financiar la prestación de las competencias que tienen asignadas*.

Los datos evidencian que el volumen de recursos que el modelo pone a disposición de las comunidades autónomas está siendo insuficiente si se tiene en cuenta que con él deberían cubrirse, entre otras, las principales partidas de gasto que configuran el estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales). Analicemos tan solo y, por este orden, algunas cifras:

El conjunto de comunidades autónomas de régimen común ha obtenido de media un total de ingresos de 152.155 millones de euros anuales durante los años 2009-2013. El modelo de financiación les ha aportado una media anual de 96.044 millones de euros. Es decir, *el modelo les ha garantizado el 63% de sus ingresos*. ¿De dónde procede el 37% restante? Es decir ¿De dónde han sacado los 56.111 millones de euros anuales restantes? Fundamentalmente de las operaciones financieras (endeudamiento). Así es. Casi la única posibilidad que han tenido los gobiernos autonómicos de obtener recursos adicionales ha sido el endeudamiento. Éste supone el 60% de los ingresos conseguidos “fuera modelo”. Le siguen las transferencias procedentes, sobre todo, de la Unión Europea (han aportado el 31% de los recursos adicionales), las tasas y precios públicos (8%) y, finalmente, los ingresos patrimoniales y la venta de su patrimonio (1%). Y, ¿por qué los gobiernos autonómicos han buscado recursos más allá de los que les proporciona el modelo? ¿No tenían “suficiente”?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Veamos brevemente qué ha pasado por el lado del gasto. El gasto autonómico destinado a la prestación de los servicios esenciales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) ha sido de una media anual de 2.305,78 euros por habitante durante el quinquenio 2009-2013, mientras que el modelo ha proporcionado una media anual de 2.076,51 euros por habitante. Es decir, *el modelo ha garantizado unos recursos por habitante que ni tan solo han permitido cubrir el gasto por habitante realizado en la prestación de los servicios esenciales del estado del bienestar*. Han faltado 229,27 euros anuales por habitante (es decir, un total de 10.115 millones de euros anuales). Y ello sin tener en cuenta el resto de competencias que tienen asumidas, y aceptando que el volumen de gasto que se está llevando a cabo actualmente es el “adecuado” (recortes incluidos) para garantizar el bienestar de nuestra ciudadanía y, muy especialmente, de la más necesitada. ¿A alguien le extraña pues que las comunidades autónomas se hayan endeudado? Cabe tener en cuenta que los gobiernos autonómicos no disponen de la misma capacidad (autonomía financiera) que el gobierno central para poder obtener más recursos. No tienen los mismos instrumentos, ni tan solo la misma capacidad de acudir a los mercados para endeudarse.

Esperemos que, al contrario de lo que sucede en la novela donde la muerte resulta ser el final inevitable, en el caso que nos ocupa se activen los mecanismos necesarios para evitar lo peor, lo que podría ser la muerte anunciada (o la agonía) de nuestro ya endeble Estado del Bienestar. *La revisión del modelo y, por tanto, la revisión de la cuantía global de recursos en manos de las comunidades autónomas, además de ser un mandato legal, es urgente*. Utilizando el argot hacendístico, evitar esta muerte o la agonía, implica dar cumplimiento al principio de equidad vertical. Así es, se debe asegurar que cada nivel de gobierno disponga del mismo grado de cobertura de sus necesidades de gasto, de acuerdo con la distribución competencial que ha sido previamente determinada.

El FLA no puede ser la solución al problema. Qué fácil hubiera sido revisar el modelo cuando tocaba. Se trataba tan solo de cumplir una ley y de aplicar una solución ante un problema que es común en todos los países en donde existe un reparto de competencias e ingresos entre distintos niveles de gobierno. Para ello se requiere algo tan simple (o tan difícil) como *una cierta cultura federal del asunto*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Deuda sanitaria: el recuerdo del ayer

David Cantarero Prieto

2/2/2016

Recientemente, la Comisión Europea ha publicado un detallado informe en donde, además de describir el reciente “rescate” a nuestro sistema financiero en 2012-2014, indica que la consolidación del gasto público tuvo (entre otras partidas como pensiones, infraestructuras, educación o dependencia), una *incidencia especial en el caso sanitario*.

Y es que la sanidad tiene un indudable valor social si además la entendemos como una inversión más que un gasto tal y como se demuestra en estudios como el “How to Realize Returns on Health”, presentado en el pasado mes de enero en el Foro de Davos por Bain & Company y el World Economic Forum. Pero, *sería bastante ingenuo el pensar que disfrutar de una buena protección a nuestra salud no tiene un alto coste*. La sanidad se la incluye, dado su importante volumen presupuestario, entre los principales factores determinantes de la sostenibilidad de unas cuentas públicas. Existe así una diferencia, por ejemplo, con este mismo papel económico que juega otro importante gasto social como son las pensiones y que incluso están por encima en importancia en términos de presupuesto anual que la sanidad. Y es que en un sistema “federal” y descentralizado como el que tenemos nuestras autonomías son responsables de la gestión sanitaria, pero no de las pensiones.

Ahí es donde viene el problema, puesto que *la financiación sanitaria sigue teniendo un riesgo financiero alto*. Esto es así porque, ante la ausencia de incremento presupuestario en los últimos años, las comunidades se lanzaron especialmente a recortar linealmente gasto en personal e inversiones. No obstante, ante la continua existencia de déficit creció algo que conocemos bien desde hace décadas y es la deuda sanitaria y el pago correspondiente de intereses. Ese “recuerdo de ese ayer” que aún hoy padecemos comprometerá a la siguiente generación.

Así, nuestro país ha finalizado 2015 con *una deuda sanitaria que ha alcanzado los 7.834 millones de euros*, lo que supone el 69,17% de toda la deuda comercial del conjunto de las autonomías, tal y como se desprende del último informe publicado de “Plazos de pago a proveedores y deuda comercial de las CCAA” del Ministerio de Hacienda.

Dicha publicación revela que *Cataluña* es la comunidad más endeudada (1.787 millones), seguida de la Comunidad Valenciana (1.467 millones) y *Andalucía* (1.205 millones). Este trabajo también consideraba el *periodo medio de pago global a proveedores sanitarios, situado en los 67,11 días*, esto es, 9,05 días por encima del de todas las operaciones con-

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

sideradas en el estudio. Así, la autonomía que más tardaba en pagar a sus proveedores sanitarios era Extremadura (142 días), seguida de Aragón (113), Murcia (96), Islas Baleares (95), Comunidad Valenciana (84), Cataluña (67), Andalucía (67), Madrid (45), Castilla y León (38), Cantabria (37), La Rioja (35), Galicia (34), Castilla-La Mancha (28), Canarias (11), Asturias (11), País Vasco (6) y Navarra (3).

En resumen, es obvio que el gasto sanitario va a crecer en los próximos años, pero en un país tan descentralizado como el nuestro, es de recibo plantearse cuáles son las opciones que tenemos a fin de garantizar que el crecimiento de la deuda no se descontrola e imposibilite poder financiar tal y como se merece un Sistema Nacional de Salud que hemos heredado de nuestros padres. Para ello, *es urgente modificar el sistema de financiación autonómica de modo que se vuelva a dar relevancia a la financiación y necesidades en sanidad* tal y como las tuvieron en el pasado, sin que quede así relegada a ser “otro gasto regional más”. Y es que, dada nuestra actual distribución competencial, seguir pivotando parte de la financiación sanitaria en el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) no hace más que perseverar en que el Estado se “ponga de perfil” y no tome una decisión final acerca de que nuestras autonomías sean de una vez por todas corresponsables fiscalmente en sus decisiones de gasto.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

XXIII Encuentro de Economía Pública

Santiago Lago Peñas

3/2/2016

Los días 4 y 5 de febrero de 2016 se celebrará en Ourense la XXIII edición del congreso anual de referencia para todos los que en España nos dedicamos al ámbito de la Economía Pública. Un congreso en el que participarán alrededor de *150 investigadores y se presentarán 80 comunicaciones en 23 sesiones de trabajo*. Se discutirá sobre financiación autonómica y federalismo fiscal, sobre impuestos y reforma fiscal, sobre gasto público y políticas en el área de la educación y la sanidad, sobre desigualdad de la renta, protección social y actuaciones en el frente de la redistribución, sobre eficiencia en el gasto, política fiscal y crecimiento económico. Pero también sobre el negativo de lo anterior, sobre corrupción, fraude fiscal y calidad institucional.

Lo anterior se verá complementado por *dos conferencias plenarias, una mesa redonda y una presentación editorial*. Las conferencias correrán a cargo de JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (que hará un repaso de la literatura sobre las consecuencias económicas y políticas de la descentralización) y de JOSÉ LUIS ESCRIVÁ, presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. La mesa redonda versará sobre tributación empresarial. Finalmente, se presentará el último número de la revista *Papeles de Economía Española*, sobre el gasto público en España: presente y futuro.

El evento cuenta con el *patrocinio de 16 instituciones públicas y privadas*: Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), Consellería de Facenda (Xunta de Galicia), Deputación provincial de Ourense, Concello de Ourense, Vicerreitoría do Campus de Ourense (Universidad de Vigo), RIFDE, Aceites Abril, Coren, Grupo Cuevas, FUNCAS, Asociación Gallega de la Empresa Familiar, Red de Cátedras de la Empresa Familiar (Instituto de la Empresa Familiar), Governance and Economics research Network (GEN), ECOBAS, Facultade de Ciencias Empresariais e Turismo y Departamento de Economía Aplicada de la Univerdad de Vigo. Toda la información del XXIII Encuentro de Economía Pública está disponible en <http://economiapublica.webs.uvigo.es/>.

En las próximas semanas volcaremos en el blog de RIFDE los principales *resultados del congreso* en el ámbito de la financiación autonómica y la descentralización.



LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

¿Un modelo de financiación autonómica en el horizonte?

Xoaquín Fernández Leiceaga

16/2/2016

Con una excepción, los sistemas de financiación de las regiones de régimen común han tenido fecha de caducidad. De hecho, el aprobado en 2009 debiera haber sido revisado al cumplirse los cinco años de vigencia. El ministro MONTORO amagó en 2014 con abrir la discusión, aunque al final todo quedó en agua de borrajas. Pero las comunidades que se sienten mal financiadas quieren un nuevo sistema cuánto antes. Y en el fondo *todas esperan que su aprobación sea una oportunidad para rediseñar el equilibrio vertical en favor de las administraciones regionales.*

Mi previsión es que el sistema tardará en revisarse. *No va a suceder este año y considero que la probabilidad de que la reforma se produzca en 2017 es muy baja.* ¿Por qué?

Hasta el presente, la dinámica del sistema de financiación dependía de la permanente insatisfacción catalana con el grado de autonomía financiera que le otorgaba el que estuviera vigente en cada momento, así como con la búsqueda de resultados financieros más favorables por parte de todas las regiones. Y la condición de posibilidad de la reforma radicaba en la existencia de amplios márgenes para la administración central, que “socializaba las ganancias” y hacía a todas las comunidades partícipes de nuevos recursos —en el último acuerdo fueron 11.000 millones, más de un 1% del PIB español—.

En la actualidad los gobernantes catalanes en ejercicio desprecian la reforma del sistema de financiación. Su apuesta es a la grande y en vez de poner en común los recursos y discutir con las otras regiones su distribución, la Generalitat pretende hacer rancho aparte. *Nos falta así el primum mobile del sistema.*

Y todo parece indicar, además, que la erosión del apoyo al modelo actual de organización territorial en España tiene lugar a partir de 2008 en la mayoría de las regiones (quizás con la excepción de Galicia y Canarias), aunque en sentidos divergentes. Mientras en Cataluña (y con menor intensidad en Navarra) la preferencia por soluciones de superior autonomía, incluyendo la independencia, aumenta sensiblemente, en otras áreas (las Castillas, Aragón, Cantabria, La Rioja) se incrementa de forma aguda la preferencia por soluciones más centralizadas. Componer un modelo común parece ahora más difícil habida cuenta de la divergente evolución de las opiniones públicas regionales.

Claro que *es posible formalmente proceder a una revisión del sistema sin algunas de las regiones participantes, aprobando en el Congreso de los Diputados el nuevo modelo y obligando*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

a todas las autonomías a aplicarlo. Pero tendríamos de hecho una *mutación del sistema autonómico*, que incorpora elementos de pacto, como ejemplifica el procedimiento de aprobación de los Estatutos. Y, en el contexto político actual, sería una jugada poco inteligente. Si la reforma del sistema beneficiase financieramente a Cataluña, ¿no estaríamos perdiendo una baza para una eventual negociación futura de su encaje? Y si la reforma, siendo perfectamente razonable, quedase muy por debajo de las expectativas mayoritarias de la sociedad catalana, ¿no estaríamos arrojando más gasolina al fuego?

Parece pues sensato *aguardar a que se produzca la reincorporación del gobierno catalán al diálogo sobre el modelo territorial español.* La apertura de un proceso de reforma constitucional puede ser una buena fórmula para ello. Pero la revisión del sistema de financiación debe esperar a que se complete.

Sobre todo porque también carecemos del segundo elemento. *Cualquier reforma va a tener que ser un juego de suma cero* —en todo caso con pequeños reajustes—. Ello quiere decir que lo que ganen algunas comunidades lo perderán otras. El conflicto horizontal va a ser mucho más intenso que hasta ahora y conviene que la hacienda central cuente con un pequeño margen para endulzar la transición. Hasta que el crecimiento sea más vigoroso y estable y la administración central no acabe con su duro esfuerzo de consolidación es dudoso que pueda distraer recursos, por más que sean de volumen limitado, hacia las regiones.

Es preciso, además, resolver con cuidado, pero con firmeza, la distorsión que introducen el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y el Fondo de Facilidad Financiera (FFF). Imprescindibles en su creación, *su permanencia a coste cero genera adicción para las regiones.* Y, sobre todo, la liquidez muy barata estimula el comportamiento poco responsable. Por esta vía el gobierno central está sabotando su propia normativa de estabilidad y emitiendo señales preocupantes que algunas comunidades interpretan como un retorno a la restricción presupuestaria débil. Ligar el uso de estos fondos al cumplimiento del déficit asignado e igualar progresivamente sus condiciones con las del mercado son elementos que deberían moderar la adicción de algunos gobiernos regionales al dinero fácil. Desmontar el FLA permitiría discutir más sensatamente la financiación regional, evitando la presión para transformar la liquidez en financiación.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Pecados y perdones financieros

Roberto Fernández Llera

23/2/2016

Se van aclarando algunas cosas de cara al inicio de un *debate multilateral sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, cuestión “de Estado” por la que llevamos esperando más de dos años. Aunque, claro está, condición *sine qua non* es que antes quede constituido el Gobierno de España y que la voluntad de negociación y acuerdo de todas las partes sea bastante más amplia que la demostrada hasta ahora.

Hace unos días, el presidente de la Generalitat Valenciana y la presidenta de la Junta de Andalucía anunciaban que sus comunidades autónomas (CCAA) pedirán *que se les condone la devolución del Fondo de Liquidación Autonómico (FLA)* por haber estado “infrafinanciadas” desde 2009. ¿Acaso están reclamando un impago consentido de la deuda?

La reivindicación de ese hipotético maltrato financiero para solicitar un perdón sin penitencia alguna no parece justa, ni eficiente, ni sostenible. La cancelación de los préstamos del FLA equivaldría a purgar un pecado –no juzgamos aquí si venial o mortal– mientras se incurre en otros y, peor aún, se incita a conductas financieras poco satisfactorias.

Financiación definitiva a competencias homogéneas por habitante ajustado (2009-2013=100)

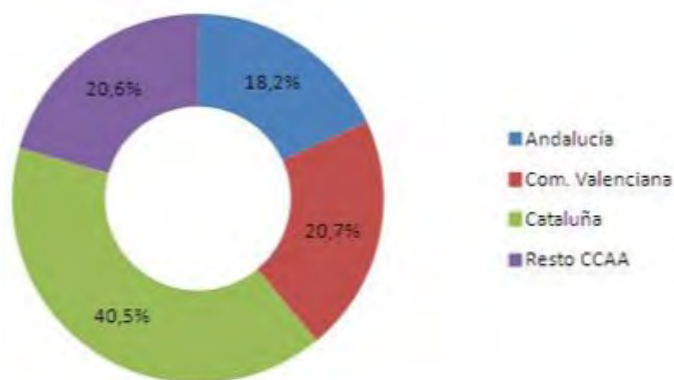


LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

En primer lugar, debemos acotar el significado de la infrafinanciación. Según los cálculos de ÁNGEL DE LA FUENTE, tomando los *índices de financiación definitiva efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado (según los criterios de reparto del sistema de 2009)*, se tiene que, en efecto, la Comunidad Valenciana y Andalucía han tenido una financiación por debajo de la media en todo el periodo 2009-2013. Para una media de 100, sus respectivos promedios han sido 92,7 y 95,6. En situación análoga podría estar Murcia (95,1), mientras que el resto han bordeado la media en el periodo o han estado claramente por encima. En consecuencia, se puede constatar la existencia de una diferencia entre lo que de algún modo “prometía” el sistema y lo que realmente sufragó, cuya justificación está lejos de tener un *carácter técnico* y menos aún a perpetuidad. Pero, aun siendo así, ¿sería razón suficiente para argumentar un impago del FLA? Ya hemos dicho que no, pero completemos el alegato.

Cuantías recibidas del FLA (2012-2014)



Para empezar, por la propia cuantía que se está jugando. Según las cifras del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, entre 2012 y 2014 la *Comunidad Valenciana y Andalucía han recibido del FLA 13.006 y 11.434 millones de euros*, respectivamente, un 38,9% del total autorizado. Sólo ha recibido una cantidad mayor Cataluña (25.392 millones de euros) que, dicho sea de paso, no se puede considerar justificada por una supuesta infrafinanciación dada por el sistema general, de acuerdo con el criterio citado (media 99,8).

El gobierno central podría sucumbir a la tentación de otorgar la absolución de los pecados autonómicos a cambio de recabar apoyos políticos, aunque ni siquiera estaría claro si esto es un buen “negocio”, puesto que el *agravio comparativo* está servido respecto a las CCAA menos endeudadas a través del FLA o las que ni siquiera han acudido a este instrumento. Con todo, sin entrar en otras disquisiciones estrictamente

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

políticas, lo cierto es que para la Hacienda Central será muy difícil engrasar la negociación de la financiación autonómica con fondos adicionales (recuérdese que en 2009 fueron 11.000 millones de euros), pero *sí podría jugar la baza de la condonación de los préstamos del FLA*.

De otro lado, no se puede perder de vista la excepcionalidad del FLA, inherente a su propia definición. Fue creado para operar como mecanismo de apoyo a la liquidez de las CCAA que lo solicitasen, bajo una estricta condicionalidad fiscal y financiera. Debía tener *fecha de caducidad, indeterminada, pero en absoluto indefinida*. Desde luego, el FLA ni era, ni es, ni debe ser un “sucedáneo” del sistema ordinario de financiación autonómica, ni una “anestesia” para soportar el dolor de la deuda, ni mucho menos un elemento de “injerencia” en la autonomía financiera de las CCAA. Son algunas de las críticas sustantivas que se han hecho a este instrumento, eso sí, mientras la mayoría de gobiernos autonómicos acudían a esta financiación, con poco convencimiento, pero con mucha necesidad.

Un tercer argumento para que el FLA se vaya quedando como un recurso residual y excepcional es su *impacto sobre la deuda pública*. No es tan relevante en términos del objetivo comprometido con las instituciones europeas (en un balance, el pasivo de las CCAA se compensa con el activo de la Administración Central), pero sí en términos internos. Cuando sólo faltan cinco años para 2020, ya se puede decir que el objetivo de sostenibilidad financiera no se va a cumplir en la mayoría de CCAA, puesto que sólo unas pocas van a rebajar la deuda pública por debajo del 13% de su PIB.

En definitiva, el FLA (y desde 2015, también la Facilidad Financiera) debe cumplir estrictamente su papel como fondo de liquidez, *no como recurso cuasipermanente, ni como rescate encubierto de las CCAA*. Cuestión diferente es que durante la negociación del nuevo sistema de financiación autonómica se contemple algún tipo de compensación *ex post* para las CCAA infrafinanciadas en el pasado (entiéndase en todo caso desde 2009; *no vale hablar de “deudas históricas”* o nos iríamos a tiempos pretéritos).

Lo que no sirve en modo alguno es que las CCAA aprueben entusiásticamente un nuevo modelo, lo comiencen a aplicar y, si no da los resultados apetecidos, lo critiquen desde el día siguiente, reclamando que se reintegre todo lo “perdido” o que se condonen las deudas. Eso no se llama solidaridad, ni suficiencia, ni mutualización. Más bien es un juego en el que gana siempre una parte y equivale a *cargarse de un plumazo el principio de responsabilidad*.

No hay nada peor que un sistema que nace viciado o que se incumple desde el primer minuto, por dos tipos de razones. Por *deslealtad de la Administración Central* que lo

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

aplica con cicatería o juega estratégicamente con las entregas a cuenta y los fondos. Y por *deslealtad de las CCAA*, cuando aprueban irresponsables bajadas impositivas o incrementos de gasto que pretenden cargar al monte mayor.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Unos más iguales que otros

Ana Herrero Alcalde

José Manuel Tránchez Martín

1/3/2016

Desde los años 80, las comunidades autónomas gestionan algunas de las prestaciones propias del Estado del Bienestar. A ritmos diferentes, sus respectivos gobiernos fueron asumiendo competencias en el ámbito de la sanidad, la educación y los servicios sociales. Servicios que, debido a su importancia para la ciudadanía, fueron catalogados como “esenciales” en la ley que regula la financiación de las comunidades autónomas de régimen común (que son todas menos Navarra y el País Vasco). Y es precisamente debido a su catalogación como esenciales para lo que se diseñó un instrumento específico de financiación denominado *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales*. El objetivo de este fondo es, en esencia, garantizar a todas las comunidades de régimen común una igual financiación para suministrar esos tres bloques de servicios, de manera que todos los ciudadanos puedan acceder a ellos en similares condiciones. Para ello, cada territorio aporta al fondo según su capacidad (para recaudar impuestos) y recibe del fondo según su necesidad (de gasto).

¿Se ha cumplido el objetivo de este fondo? Si nos atenemos a las cifras de gasto autonómico que aparecen en la tabla, parecería que no, porque *hay diferencias significativas en el nivel de gasto social*. Ahora bien, ¿cuáles son las causas de esas diferencias? ¿Es el sistema de financiación el (único) responsable? La respuesta a esta última pregunta debe ser un rotundo no.

En primer lugar, debemos recordar que la descentralización tiene como objetivo acercar la gestión de los servicios públicos a los ciudadanos, para fomentar una mayor adecuación de su suministro a las particulares preferencias y necesidades de cada territorio. Por lo tanto, *en un marco institucional descentralizado debemos aceptar que exista cierta diversidad en la cantidad y calidad de los servicios públicos*, como consecuencia del ejercicio de la autonomía de gobierno, que se financien con ingresos ajenos al sistema de financiación en sentido estricto (tributos propios, endeudamiento, etc.).

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que *el coste de suministrar los servicios puede variar de unos territorios a otros*, debido a una desigual densidad de la demanda (por ejemplo, los mayores utilizan más los servicios sanitarios que los jóvenes); debido a un desigual asentamiento de la población en el territorio (con mayor o menor dispersión geográfica); o debido a que el coste de los factores de producción sea mayor en unos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

lugares que en otros (por ejemplo, el suelo es más caro en los entornos urbanos que en los núcleos rurales). Como consecuencia de estas y otras circunstancias, un gasto diferente no tiene porqué implicar tratos discriminatorios a los ciudadanos de unas comunidades frente a otras.

Gasto social por habitante (Presupuestos 2015)

	Servicios Sociales	Sanidad	Educación
Andalucía	234	1.002	784
Aragón	242	1.206	674
Asturias	364	1.413	686
Baleares	87	1.192	701
Canarias	132	1.248	713
Cantabria	360	1.348	841
Castilla y León	284	1.316	732
Castilla-La Mancha	305	1.158	701
Cataluña	259	1.125	697
C.Valenciana	172	1.100	800
Extremadura	369	1.260	933
Galicia	192	1.248	745
Madrid	223	1.127	661
Murcia	204	1.131	854
Navarra	489	1.455	896
País Vasco	275	1.560	1192
La Rioja	338	1.252	736
Media	238	1.167	762

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Instituto Nacional de Estadística.

Por último, es posible que las diferencias en el gasto se deban a la *desigual financiación percibida por los gobiernos de las comunidades autónomas*. Ciertamente, los [datos publicados](#) por el Ministerio de Hacienda con las liquidaciones del sistema de financiación de régimen común pueden hacer pensar que es esto lo que explica el desigual gasto autonómico en sanidad, educación y servicios sociales. Sin embargo, cuando se analizan los datos en conjunto, incorporando las diferencias debidas a la demografía, la geografía y la voluntad política, lo que nos encontramos es un panorama bien distinto. En un trabajo de próxima publicación¹ que analiza los determinantes del gasto social de las comunidades autónomas para el periodo 2002-2012, llegamos a dos conclusiones principales. Por un lado, hay *evidencia empírica sólida de que el sistema de financiación*

¹ HERRERO, A. y J. M. TRÁNCHEZ (2016): “Demographic, political, institutional and financial determinants of regional social expenditure: The case of Spain”, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2016.1146822.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

foral —el que se aplica en Navarra y el País Vasco— es responsable de las diferencias de gasto entre esos dos territorios y el resto de comunidades autónomas. La fórmula de cálculo del Cupo, de difícil justificación técnica y política, permite que esos dos territorios dispongan de un volumen de recursos muy por encima de las comunidades de régimen común y, como consecuencia de esto, puedan suministrar más y mejores servicios públicos.

Por otro lado, *no hay evidencia de que el régimen común sea el responsable de las diferencias de gasto entre los territorios afectados.* Más bien aquéllas parecen ser consecuencia de la demografía, la geografía, la política y las instituciones. Es decir, que el mayor o menor gasto social se explica por diferencias en las necesidades de gasto (densidad de la demanda, localización de la población en el territorio), por restricciones institucionales (normativa de estabilidad presupuestaria) o por la ideología del partido gobernante.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Cómo controlar a los políticos

Sandra León Alfonso

8/3/2016

Los *beneficios de un sistema descentralizado* pueden agruparse en dos tipos de argumentos: los *económicos*, relacionados con la eficiencia asignativa y productiva de la descentralización fiscal, y los relacionados con la *democracia*. A lo largo de las próximas líneas me centraré en los segundos: las promesas democráticas de la descentralización y, en concreto, las que vinculan el acercamiento de la administración pública a la ciudadanía con un mejor control de los políticos por parte de los votantes.

Esta ventaja de la descentralización —el control de los gobiernos— está relacionada con una ingente literatura en Ciencia Política que explora desde hace décadas la cuestión sobre *cómo garantizar que los gobernantes ejerzan el poder de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos (responsiveness)*. Una manera podría ser seleccionando a los mejores políticos (un mecanismo de *control prospectivo*). Sin embargo, ello requiere de unos niveles de información (sobre los partidos, los programas y cómo éstos encajan de manera coherente con las preferencias de los individuos) que los primeros estudios sobre comportamiento electoral revelaron inexistentes en la población, caracterizada por tener un escaso conocimiento político. Dado este problema de información (la ignorancia racional de los votantes), la literatura comenzó a centrarse en mayor medida en el *control retrospectivo* de los gobiernos (*accountability*), es decir, en los premios y castigos electorales como forma de disciplinar a los políticos mientras gobiernan. Esta perspectiva asumía que la información que los ciudadanos necesitan para evaluar la acción del gobierno durante la legislatura es menos exigente que la asociada a la selección de gobernantes.

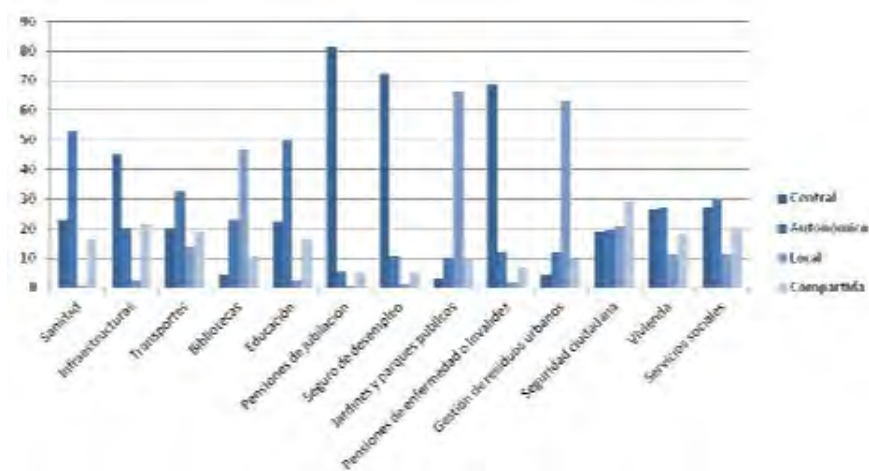
Regresando al tema de la descentralización, un sistema de gobierno donde existen varias administraciones con competencias sobre políticas públicas supone un desafío importante a la hora de garantizar que funcione correctamente el mecanismo de control retrospectivo. Ello se debe a las *dificultades a las que se enfrentan los ciudadanos para saber quién es responsable de qué en un contexto donde varios actores*, desde distintas administraciones, participan en la acción de gobierno. Y esto es un problema para que los políticos gobiernen teniendo en cuenta las preferencias de los ciudadanos. Si al final del túnel de la legislatura los premios o castigos están poco relacionados con la acción de gobierno porque los ciudadanos no están seguros sobre el responsable de los resultados en las políticas, ¿qué motivación le queda a los políticos para gobernar de acuerdo con las preferencias de los votantes?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

El diseño del Estado autonómico hace que la atribución de responsabilidades sea complicada, debido tanto a las *asimetrías entre comunidades autónomas* (en la financiación y, hasta 2001, en el gasto) como a los cambios a lo largo del tiempo (creciente descentralización fiscal y equiparación en las competencias sobre el gasto entre las comunidades autónomas de vía rápida y vía lenta). El resultado de todo ello es que existen algunas *deficiencias en el conocimiento de los ciudadanos sobre las responsabilidades de las distintas administraciones, particularmente respecto a las competencias autonómicas*. El gráfico muestra que los ciudadanos tienen un buen conocimiento sobre las responsabilidades de la administración central y local, pero en cambio *son muchos menos los que aciertan a la hora de identificar a la administración autonómica como la principal responsable sobre educación y sanidad*. Estos datos contienen ciertos sesgos políticos (por ejemplo, quienes son menos “regionalistas/nacionalistas” tienden atribuir menos competencias a la administración regional), que merecerían analizarse en otro post. Sin embargo, incluso cuando se mantienen bajo control, el relativo bajo conocimiento sobre las responsabilidades autonómicas permanece.

Atribución de la gestión sobre distintas políticas entre niveles de gobierno



Fuente: Opinión Pública y Política Fiscal (CIS, 2015).

En definitiva, para que se cumplan algunas de las promesas democráticas de la descentralización es necesario que exista *suficiente claridad de responsabilidades*, para permitir un buen funcionamiento del control retrospectivo de los gobiernos. Es probable que la atribución de responsabilidades en España mejore a medida que pasa el tiempo y los ciudadanos aprendan, a base de interactuar con las distintas administraciones, el papel relativo de cada gobierno en la gestión de las políticas públicas. No obstante, los

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

responsables políticos también podrían *contribuir a mejorar el conocimiento de los ciudadanos sobre quién hace qué*. Sería un ejercicio de transparencia del que podrían beneficiarse cuando llegase la hora de reivindicar los premios de una buena gestión, pues la transparencia y la claridad de responsabilidades minimizarían el espacio para el oportunismo (que otras administraciones se apunten el tanto sin ser responsables del éxito de una política).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

De derechos, privilegios y méritos

Javier Suárez Pandiello

15/3/2016

“Pocas veces quien recibe/lo que no merece/agradece/lo que recibe/
así que es mejor/darles su merecido/y lo agradecerán con creces.”

El texto es el arranque de una no demasiado conocida canción, de título “Respeten nuestro dolor”, del ingenioso grupo gallego *Siniestro Total* que por alguna extraña conexión del subconsciente, ha venido a mi memoria cuando repasaba algunas declaraciones de algunas personas con responsabilidad institucional en nuestro país. Y es que *no hay como conceder algún privilegio a alguien, por pequeño que sea, para que el privilegiado lo considere automáticamente un derecho adquirido*, cuya condición exhibirá hasta la extenuación y cuya eventual supresión considerará un agravio intolerable.

El adolescente que consigue ganar un par de horas a la noche el día de las fiestas patronales considera esa autorización permanente y la reivindica como precedente para gestionar en casa la hora de regreso cada fin de semana. Los farmacéuticos que en su día lograron para su gremio el monopolio en oficinas de farmacia de la venta de todo tipo de medicamentos, incluidos aquellos que no precisan receta médica, pelean por mantener la restricción a la apertura de otras oficinas en sus proximidades. Los medios de comunicación que obtuvieron graciosamente licencias para la explotación comercial de emisoras de radio o televisión, ahora se consideran perjudicados por no tener tantas como creen merecer, o porque las detentan sus competidores (que las obtuvieron de la misma graciosa manera). Determinados colegios profesionales se arrojan el derecho de visar y restringir el ejercicio profesional de personas cuya competencia académica ha sido certificada por las instituciones académicas competentes para ello. Fedatarios públicos, responsables políticos, empresarios y trabajadores de sectores protegidos... La lista podría ser interminable y la fuente de agravios también.

En el ámbito territorial, nos hemos acostumbrado a *llamar a esos privilegios “derechos históricos” y a la ausencia de reconocimiento de esos presuntos derechos “deuda histórica”*. Es curioso cómo nos hemos acostumbrado a apelar a la “Historia” de una manera tan asimétrica, en la medida en que de la inagotable cantidad de fueros, privilegios, canonjías y demás prerrogativas que algún día un soberano que ejerciera su cargo “por la gracia de Dios” otorgase a una persona, colectivo o territorio, en recompensa usualmente a un acto de vasallaje (ayudas militares por ejemplo), algunas hayan pervivido hasta alcanzar rango constitucional y otras (la mayoría) se hayan perdido en la noche de los tiempos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Situados en pleno siglo XXI, con el telón de fondo de una eventual reforma constitucional, no estaría de más plantearse (o replantearse si alguien lo ha hecho ya) lo que significa el concepto de *igualdad entre ciudadanos* (más allá de los territorios) como sujetos de derechos individuales y colectivos. Sin embargo, los tiros parecen ir por otro sitio, con la cooperación y la solidaridad de capa caída en el ámbito institucional. Así, la construcción europea navega a la deriva, como lo demuestran los últimos episodios (privilegios a los británicos para tratar de evitar el *Brexit*, un ejemplo más, e intolerables –moralmente– componendas en la crisis de los refugiados) y en el ámbito interior, el (pen)último argumento lo dan los globos sonda enviados sobre la eventualidad de *condonar la devolución del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA)* a ciertas comunidades autónomas con el argumento de que han estado infrafinanciadas durante los pasados años (de nuevo el recurso a la “deuda histórica”). Confío y deseo que no sea más que eso (un globo sonda) y que no se materialice en una medida efectiva, por lo que supondría una vez más de mal ejemplo (riesgo moral) a añadir a los *tantas veces padecidos* y nueva fuente de agravios comparativos.

Si hay que revisar el modelo territorial y sus instrumentos de financiación, redefinir la atribución de competencias, pensar qué hacemos con las diputaciones, si tocamos o no la planta municipal... se trata de precisar, volviendo a *Siniestro Total*, cuáles son los méritos de cada cual a efectos de “darles su merecido” y ello requiere la *definición de un concepto explícito de equidad*, algo de lo que históricamente ha adolecido nuestro modelo territorial. Acertar en el diagnóstico y consensuar una salida al embrollo sería algo que en estos tiempos convulsos e inciertos nuestros compatriotas “agradecerían con creces”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

¿Son autónomas las comunidades autónomas?

Maite Vilalta Ferrer

22/3/2016

Desde un punto de vista fiscal, *los gobiernos son autónomos si pueden tomar decisiones sobre cuánto gastan, en qué gastan y de dónde van a obtener los ingresos para poder cubrir sus gastos*. Para ello es requisito indispensable que una parte “importante” de los ingresos procedan de figuras tributarias sobre las cuáles tengan, por un lado, capacidad normativa (subir o bajar los tipos, poner desgravaciones, fijar el mínimo exento...) y, por otro lado, capacidad de gestión y administración.

Disponer de figuras impositivas “propias” o “compartidas” sobre las cuales poder tomar decisiones *no es un capricho*. Es algo imprescindible para que los gobiernos sean responsables de la utilización de sus ingresos, contribuye a un uso más eficiente de los recursos, disminuye la ilusión fiscal de los ciudadanos en la medida que vinculan la aportación que realizan a su gobierno y los servicios que de él reciben, mejora el proceso de rendición de cuentas... Las ventajas de la autonomía financiera son claras.

¿Qué hay de ello en el caso de los gobiernos autonómicos? ¿Son autónomos desde un punto de vista fiscal? veamos lo que ocurre con su actual modelo de financiación.

El modelo ha aportado una media anual de 96.044 millones de euros durante el período 2009-2013, un 87,6% de los cuáles (84.147 millones de euros anuales) han procedido de los impuestos que integran su cesta tributaria. Así pues los tributos, lo que debería permitir a los gobiernos ejercer su autonomía fiscal, tienen un peso relevante dentro del modelo. Ello nos podría hacer pensar que el grado de autonomía financiera de nuestros gobiernos autonómicos es importante. O dicho de otro modo, se podría deducir que son poco dependientes de las decisiones de la administración central, dado que las subvenciones, la otra vía de obtención de recursos del modelo, tienen tan solo un peso del 12,4%. Sin embargo, esta deducción sería errónea. Veamos por qué:

- El *peso de los tributos dentro del modelo es importante*, tal como acabamos de señalar. En relativamente pocos años se ha logrado pasar de un modelo en el que éstos aportaban tan solo el 24,1% de los recursos (acuerdo 1987), a un modelo en el que, tal como acabamos de ver, aportan casi un 90% (acuerdo del año 2009). Veintidós años no es nada teniendo en cuenta de dónde veníamos! Esto es un avance que merece, sin duda, ser valorado positivamente. El punto de inflexión se sitúa en el acuerdo del 1993. En aquel año, con la cesión a las comunidades autónomas del 15% territorializado del IRPF, venciendo muchos obstáculos y

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

superando muchas reticencias, se inició un camino de no retorno que nos ha conducido a la situación actual, en la que gobierno central y gobiernos autonómicos comparten, a partes iguales, el redimiendo de las dos grandes figuras tributarias de nuestro sistema fiscal (el IRPF y el IVA), además de los impuestos especiales (58% para los gobiernos autonómicos y 42% para el gobierno central) y de los llamados impuestos tradicionales (en este caso el 100% de su rendimiento corresponde a los gobiernos autonómicos). Con ello se generaliza la cesta tributaria prevista en las disposiciones 7-12 del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado el año 2006.

- Si bien no debemos menospreciar este esfuerzo de descentralización impositiva, *las decisiones que los gobiernos autonómicos pueden tomar en relación al funcionamiento de estas figuras son pocas, o en todo caso, insuficientes*. Los impuestos sobre los cuales tienen capacidad normativa para poder tomar decisiones (sobre su tipo impositivo, sobre el mínimo exento, sobre desgravaciones, etc.), han aportado una media de 49.029 millones de euros anuales (2009-2013). Es decir, los recursos sobre los cuales tienen alguna posibilidad de ejercer su autonomía fiscal, les han proporcionado un poco más de la mitad de los recursos recibidos a través del modelo (el 51,0%). Así pues, el grado de dependencia de las decisiones tomadas por el gobierno central no tan solo afecta a aquel 12,4% de sus recursos, si no al 49,0%.
- Finalmente, si analizamos *las figuras tributarias cuya gestión y administración está en manos de los gobiernos autonómicos*, nos encontramos que éstas les han aportado una media anual de 12.116 millones de euros. Es decir, los gobiernos autonómicos solo gestionan y administran directamente el 12,6% de los recursos aportados por el modelo. Este es un dato relevante. El 87,4% de los ingresos autonómicos dependen de la buena o mala gestión que haga de ellos la administración central.

¡Qué poco autónomas son pues nuestras comunidades autónomas! Nos referimos, naturalmente, a las de régimen común, puesto que las forales gozan de un elevadísimo grado de autonomía fiscal. La comparación es demoledora. Claro que técnicamente todo tiene solución, *tan solo hace falta voluntad política para avanzar en la buena dirección*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

¿Qué sabemos de la factura hospitalaria autonómica?

David Cantarero Prieto

29/3/2016

Es por todos ya conocido que nuestro sistema sanitario se debate entre las “luces y las sombras” o entre un optimismo excesivo para unos y una preocupación constante por su futuro para otros. Todos en el fondo tienen razón. Quizás ello se deba a que *en el fondo seguimos sin haber alcanzado un pacto válido a semejanza del que en su momento se hizo para pensiones* y así salvaguardar la sanidad de cara al complejo escenario económico que nos espera, dadas las restricciones presupuestarias que nos indican desde fuera.

Además, la continua necesidad de reducir el déficit público (Bruselas ha elevado el déficit previsto de 2015 al 4,8% del PIB y al 3,6% en 2016 y prevé que no bajará del 3% hasta 2017, lo que apunta a aumentar el control sobre el gasto farmacéutico, inclusive en los hospitales) *estrecha cada vez más el margen de maniobra sobre un gasto sanitario público* del que el año pasado 54.016 millones de euros son atribuibles a las comunidades autónomas.

Dentro de esa cifra hay que destacar el considerable incremento del gasto farmacéutico (especialmente el de tipo hospitalario) que ha llegado a incrementarse en un 25,8% respecto a 2014. Dicha evolución se debe en una gran parte al *alto coste de la nueva generación de antivíricos contra la hepatitis C*, ya que, tal y como se informó desde el Ministerio de Sanidad, en el marco del Plan nacional de dicha enfermedad, en solo un año se ha administrado el tratamiento a más del 80% de los pacientes considerados como graves. Tengamos en cuenta también que muchas previsiones indican que sólo el gasto en este tipo de medicamentos supondrá un mínimo de crecimiento del 4% anual durante los próximos años, hasta representar el 45% de la factura pública global farmacéutica. Y es que gran parte del gasto en el que han incurrido las regiones se ha financiado gracias al fondo garantizado por el Ministerio de Hacienda de casi 1.000 millones de euros y se prevén ya nuevos lanzamientos de moléculas que están en ensayo clínico en fase III de investigación.

Esto supone que diversas comunidades autónomas hayan argumentado ya que este tipo de gastos derivados de los tratamientos contra la hepatitis C, además de otras cuestiones, según sus previsiones les hagan difícilmente haber cumplido con el objetivo autorizado de déficit para el año pasado, lo que vuelve a poner en el debate la *necesidad o no de aprobar nuevos planes de ajuste ya en este año 2016*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

A eso hay que unir el hecho que son ya varias sociedades científicas y profesionales las que vienen indicando en los últimos tiempos que sigue dándose claras *heterogeneidades en el acceso a los fármacos y manejo asistencial de pacientes*. Esto se produce especialmente en el caso de aquellos afectados de enfermedades crónicas (cuya incidencia supone más de tres cuartas partes del gasto sanitario) que además se distribuyen de manera desigual en las distintas comunidades autónomas dadas sus diferentes características sociodemográficas y epidemiológicas.

Por tanto, es preciso continuar perseverando en el *estudio de toda medida que ayude a mejorar la relación coste-efectividad de la financiación pública de medicamentos*, también de uso hospitalario, sin que ello menoscabe la igualdad de acceso y equidad en un sistema público sanitario como es el que tenemos. Esto debería ser una referencia clave puesto que es muy probable que este incremento puntual en este tipo de gasto farmacéutico seguirá produciéndose en el futuro, incluso si descontásemos el impacto de dichos nuevos medicamentos contra la hepatitis C, lo que nos conduce a la siguiente cuestión: dar soluciones al importante reto de garantizar la solvencia financiera a largo plazo de nuestro sistema sanitario autonómico.

Finalmente, es acertado que el gasto farmacéutico (incluso a nivel hospitalario) empiece así a ser monitorizado regularmente ante el desconocimiento que teníamos de ello en el pasado. Todo esto ayudaría a poder controlarlo mejor, permitiendo así que el sistema gane en eficiencia y sepa en todo momento dónde destina los recursos y qué resultado se obtiene. Conseguir una mejor salud es cosa de todos y no se puede dejar sin una financiación suficiente a las autonomías en esta titánica tarea.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

¿Son las comunidades autónomas culpables del déficit?

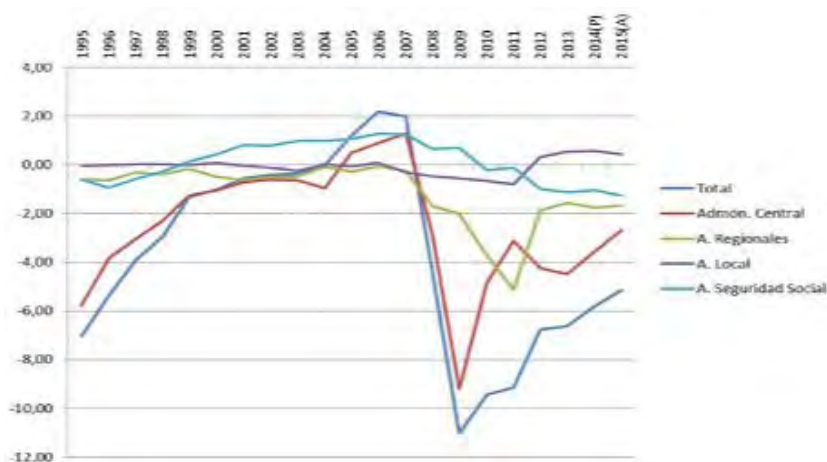
Santiago Díaz de Sarralde Míguez

12/4/2016

Un año más las comunidades autónomas (CCAA), junto a la Seguridad Social (SS), han sido señaladas como las culpables de la desviación de los objetivos de déficit. La conclusión más repetida será que nuestra descentralización es un despropósito de reinos de taifas y duplicidades, y que nuestras prestaciones sociales son insostenibles. A su vez, las CCAA responderán acusando al sistema de financiación. Bien, pues, *¿qué dicen los datos de los últimos veinte años?*

Gráfico 1

Déficit de las diferentes administraciones (en % del PIB)



Fuente: IGAE y elaboración propia.

Entre 1995 y 2007, la Administración Central (AC), que partía con el mayor nivel de déficit, realizó el principal esfuerzo de consolidación, con unos ingresos estables en torno al 10% del PIB y unos gastos que se redujeron 7 puntos, llegando al superávit entre 2005 y 2007. Mientras, las CCAA absorbieron las competencias que cedía la AC, elevando en esos mismos 7 puntos del PIB sus responsabilidades de gasto y aumentando sus ingresos correlativamente, registrando un promedio de déficit muy reducido, del 0,37% del PIB. Por su parte, la SS registró en media un superávit anual del 0,41%, sin incurrir en déficit en 9 de los 13 años. Las administraciones locales se mantuvieron en práctica estabilidad presupuestaria todo el periodo (con gastos e ingresos en torno al 5%).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

¿Y los gastos e ingresos globales? Los gastos se reducen en 5,4 puntos del PIB siendo, en media, 7 puntos inferiores al promedio europeo. Los ingresos aumentan pero también se mantienen por debajo de la media en 5,6 puntos.

Gráfico 2

Gastos e ingresos públicos: UE y España (en % del PIB)

Fuente: Eurostat.

No parece que hubiese ni duplicidades escandalosas, ni infrafinanciación de las CCAA, ni insostenibilidad de la SS, ni un sector público excesivo.

Y llega la crisis. Entre 2007 y 2009 los ingresos totales se desploman 6,1 puntos del PIB. La AC asume todo el coste inicial al sobreestimar las entregas a cuenta a CCAA y ayuntamientos e iniciar políticas expansivas de gasto público. De un superávit del 2% se pasa a un déficit del 11% en dos años, pese a que el gasto tan sólo aumenta un punto.

En abril de 2009 el Consejo Europeo abre un Procedimiento de Déficit Excesivo a España y se inicia la etapa de recortes y aumentos de impuestos. Las CCAA ven, con retraso, desplomarse sus ingresos por la crisis y, a la vez, están forzadas a realizar el ajuste más importante del gasto público: del 16,5% al 14,5% del PIB entre 2009 y 2015 (suavizado en parte por la reforma en 2009 del sistema de financiación). En estos años, la AC no recorta el gasto –neto de transferencias–, estable en el 10% del PIB, pero recupera ingresos con sucesivas subidas de impuestos. La SS afronta gastos crecientes, en especial debido al rápido incremento del desempleo, entrando, tras una década de superávits, en déficit.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

De forma global, *la crisis ha hundido los ingresos* (situándolos 6,6 puntos por debajo de la media europea) y *expandido el gasto por el incremento del paro y de la deuda*, rescates financieros incluidos (si bien, sigue siendo 3,7 puntos inferior a la media).

En resumen, una economía con fundamentos inestables se derrumba, arrasando los (ya escasos) ingresos públicos y aumentando los gastos (pese a la reducción que realizan, casi en exclusiva, las CCAA).

Entonces, ¿por qué aparecen como culpables las CCAA?

La AC decide el reparto de los objetivos de gasto y ha disfrutado en todos los años del objetivo más elevado, desde el 55% hasta el 69% de la cifra global en la última legislatura, cuando gestiona sólo el 23% del gasto. Mientras, las CCAA han ido viendo reducida su participación desde el 23,8% hasta el 16,7%, pese a ser responsables de un tercio del gasto total, debiendo realizar el ajuste más importante (0,8 puntos). Algo similar sucede con la SS, con objetivos imposibles de alcanzar en esta época de crisis.

Con esta sencilla operación ya se cuenta con dos culpables *a priori* para posibles desviaciones: las *manirrotas* CCAA y la *insostenible* Seguridad Social. Todo ello frente a una AC campeona de la estabilidad, pese a que se hayan incumplido los objetivos todos los años, aun contando con las dos flexibilizaciones pactadas con la UE.

En definitiva: las bases de nuestra economía son muy débiles, lo que explica nuestra crisis. Los niveles de gasto y, sobre todo, de ingresos públicos nos alejan de los países europeos más desarrollados. Y, por último, *el funcionamiento de nuestro sistema descentralizado no es el responsable del déficit*, si bien deberemos avanzar mucho en su diseño y funcionamiento para dejar de buscar falsos culpables y empezar, todos, a cooperar en la solución de los verdaderos problemas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Inversión pública descentralizada: algunas reformas necesarias

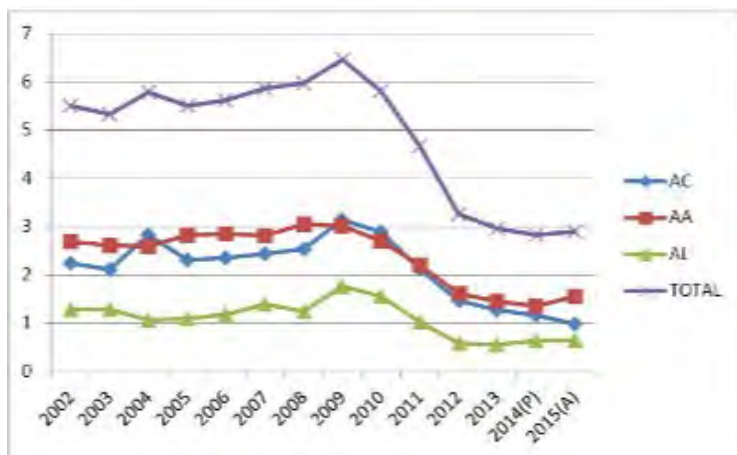
Xoaquín Fernández Leiceaga

19/4/2016

La pronunciada descentralización del gasto ha conllevado una *silenciosa revolución en la inversión pública*: desde inicios de este siglo, una vez completada la transferencia de la sanidad a las comunidades autónomas, los niveles subcentrales de gobierno han supuesto algo más de dos tercios de la formación bruta de capital consolidada de las administraciones españolas, tanto durante la etapa de expansión como durante los años de crisis (datos de las operaciones no financieras de las administraciones públicas y sus subsectores, 1995-2015, IGAE). Esta situación conlleva algunas especificidades: la más importante, el papel de las transferencias de capital interadministrativas que, al menos en España, *generan un efecto fly-paper apreciable*.

En nuestro país, como en otros, la gran depresión ha supuesto un *fortísimo ajuste en el gasto de capital* (inversiones, ayudas financieras), con un repunte inicial en la administración central (AC) y en la local (AL) y un ascenso en 2015 en la administración autonómica (AA), en parte determinado por ajustes contables obligados por Eurostat.

Formación bruta de capital por niveles de administración (% PIB)



Fuente: IGAE, Operaciones no financieras del sector Administraciones públicas y sus subsectores. Datos anuales desde el año 1995. SEC 2010. Base 2010. Actualizado a 7 de abril de 2016. Elaboración propia.

Hay que recordar que *el ajuste en la formación de capital tiene lugar por algunas buenas razones*. La resaca de la expansión ha dejado *sobrecapacidad instalada* en equipamientos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

e infraestructuras públicas; en parte porque no eran buenas decisiones y en parte porque ha habido un cambio de coyuntura tan brutal que la demanda ha caído. Además, el *coste de oportunidad* de las inversiones para las administraciones subcentrales se ha elevado sustancialmente. Las *transferencias de capital (ingresos)* caen para las regiones y ayuntamientos desde 2010: se mantienen los fondos europeos, que permiten mantener el tono vital a la inversión pública en estos años, pero caen otras transferencias internas. La *dificultad de acceso al mercado de crédito* complica las cosas pero no es el elemento básico para las regiones (FERNÁNDEZ, LAGO, SÁNCHEZ y ÁLVAREZ, *El Fondo de Compensación Interterritorial*, INAP, 2015) y parece que tampoco para los ayuntamientos (según un estudio que hemos hecho para 67 ayuntamientos gallegos). En cambio, estos gastos compiten con los necesarios para el *mantenimiento de los servicios básicos*. El ahorro corriente muestra valores negativos para las comunidades autónomas entre 2009 y 2015 y para el nivel local de gobierno en 2010 y 2011. Los gobiernos regionales y locales han optado por privilegiar el mantenimiento de los servicios (el ajuste del gasto corriente ha sido menos intenso y en buena medida decidido desde el gobierno central).

El caso de los *ayuntamientos* es interesante. A partir de 2012 han generado un ahorro corriente positivo que, en promedio, duplica al del período de expansión. Y, cuando han mejorado las condiciones financieras no ha crecido significativamente la formación de capital autónoma. La aplicación de la regla de gasto dificulta este comportamiento.

¿Podemos permitirnos la continuidad de este escaso esfuerzo inversor? ¿Traerá la recuperación económica un ascenso automático? Un nivel inversor excesivamente bajo puede poner en peligro la evolución de la productividad del capital privado, directa o indirectamente). Los mecanismos democráticos de presión a los gobiernos forzarán a realizar aquellas inversiones públicas ligadas a los servicios a las empresas (infraestructuras) o a la población (centros de salud, colegios, infraestructuras): *habrá que mejorar los criterios de decisión*. El coste de oportunidad de la inversión seguirá siendo alto, con presiones internas a la administración que pugnarán por elevar el gasto salarial (mejores salarios, más contrataciones) o, en general el consumo público. Lo que puede poner en peligro aquellas inversiones de beneficiarios más numerosos y dispersos (bienes públicos como la protección del litoral o el saneamiento de las rías en Galicia) o que generan rendimientos no apropiables en el futuro (investigación, algunas actividades de formación menos profesionalizantes). ¿Cómo garantizar que reciben la atención adecuada?

Las *transferencias verticales de capital* (además de las europeas, ya muy regladas) abren una ventana de oportunidad. En primer lugar para mejorar las garantías de eficiencia:

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

exigiendo una evaluación *ex ante* de inversiones por encima de cierto nivel; obligando a programas plurianuales de desarrollo para recibir el FCI; reduciendo los fondos condicionales no reglados que suponen una distorsión económica y democrática; o revisando a fondo las relaciones entre diputaciones y ayuntamientos. En segundo lugar, para garantizar la atención a aquellas inversiones con menos atractivo electoral pero que muestran fuertes externalidades positivas.

El caso de los ayuntamientos cumplidores indica también la necesidad de *revisar las limitaciones de la normativa de estabilidad presupuestaria en inversiones*. El superávit presupuestario, cuando la deuda está por debajo del objetivo, podría usarse sin computar a efectos de la regla de gasto para financiar algunas inversiones (menor arrastre sobre gasto corriente, efectos inducidos sobre el crecimiento...). Lo que premiaría a las administraciones cumplidoras. Ciertamente es que obligaría a un mayor esfuerzo de contención del déficit a otros niveles de la administración.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Impuestos federales impropios

Roberto Fernández Llera

26/4/2016

Este año será el de la reforma de la financiación autonómica o el del advenimiento del nuevo mesías. Tras sucesivos aplazamientos, no sabemos cuál de las dos noticias se producirá antes. Hecha esta broma, lo cierto es que ya *quedan pocas esperanzas de que el 1 de enero de 2017 pueda entrar en vigor el nuevo sistema*. Mientras tanto, sí podemos dar algunas pautas de lo que sucederá con alta probabilidad.

Para empezar, seguiremos anhelando un verdadero *diseño federal de la financiación*, caracterizado por nítidos espacios fiscales para cada nivel de gobierno, relaciones financieras directas entre cada comunidad autónoma y las entidades locales de su territorio, un mecanismo explícito y suficiente de nivelación, un reparto más equilibrado del déficit e instrumentos reforzados de solidaridad, en su vertiente inversora y de estabilización económica.

Entre tanto, el punto muerto en que nos encontramos es un excelente momento para *redefinir conceptos* utilizados en la confusa jerga de la financiación autonómica. Por analogía con la *auditoría pública*, sería buena idea que se dictasen normas técnicas para clarificar nociones básicas que han envejecido mal.

Así, un impuesto “cedido” debería ser calificado mejor como *compartido*, quitándole esa connotación centralista que impide a las comunidades autónomas (CCAA) y a los contribuyentes visualizarlo como un ingreso también de este nivel de gobierno. Todavía *el 57% de los españoles* sigue pensando que paga el IRPF al gobierno central en su totalidad, lo cual nos conduce de inmediato a otro debate necesario sobre la educación fiscal.

Con todo, frente a esa evidente rémora, una de las ventajas del *pasado centralista* de España es la *definición común de bases imponibles*, por ejemplo en IRPF, Patrimonio o Sucesiones y Donaciones. A mi modesto entender, esta fortaleza debería ser impulsada, mediante una atribución plena de competencias normativas al Estado sobre este elemento tributario. Curiosamente, en los últimos años hemos visto casos de flagrante dejación de funciones en este campo por parte del gobierno central (ahí está el emblema del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones). Por el contrario, las CCAA podrían tener una *amplísima capacidad normativa en tipos de gravamen*, sin más restricciones que la de respetar un nivel mínimo y consensuado de *tributación armonizada* y la de mantener el carácter progresivo de la tarifa en imposición directa. En cuanto a las deducciones en cuota, vista su ineficacia (con el IRPF a la cabeza), sería conveniente

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

que el Estado recuperase la competencia exclusiva para establecerlas, como otra excepción razonable al principio político de “no retroceso” sobre el *statu quo* de la capacidad normativa autonómica.

Por otro lado, es preciso que dejemos ya de llamar tributos “cedidos” a lo que en realidad son meras transferencias o *participaciones territorializadas* en la recaudación. Sin duda, este recurso es importante para las CCAA por motivos de suficiencia, pero no añade autonomía financiera, ni mejora la corresponsabilidad fiscal. Es más, con el SEC-2010 (a diferencia del SEC-95) ni siquiera se computan como ingreso autonómico en las cuentas nacionales. Por tanto, cabe preguntarse para qué sirve la ficción de un impuesto “cedido” –además, con problemas de atribución de rendimientos– si no se puede hacer nada más que recoger el dinero que resulta de una fórmula de reparto. Baste recordar la literalidad del vigente Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera (suscrito por unanimidad): “con la finalidad de profundizar en la autonomía tributaria de las Comunidades, así como en el principio de corresponsabilidad fiscal, se ampliará su espacio fiscal mediante el incremento de sus competencias normativas hasta donde la normativa comunitaria y el principio de unidad de mercado lo permitan”.

España debe retomar el debate y aportar nuevos argumentos a la Comisión Europea para que el IVA y, eventualmente, los impuestos especiales, puedan ser amoldados a un sistema de financiación federal, por tanto, con alguna capacidad normativa para las CCAA. Cuando se intentó en 2002, enseguida se abandonó ese camino, pero las circunstancias han cambiado mucho. Una razón de peso en estos momentos podría pasar por ofrecer como contrapartida negociadora *un aumento de tipos en el IVA para reducir el déficit estructural, a cambio de facilitar una verdadera descentralización del tributo*. No será fácil de lograr ni de gestionar, pero, ¿acaso es preferible la situación actual?

Finalmente, faltan por citar los *impuestos propios de las CCAA*, aprobados por los respectivos parlamentos, con las únicas restricciones que imponen la Constitución y los Tratados. Son la expresión máxima y genuina de la autonomía financiera y del poder tributario autonómico, por lo que deberían ser una línea estratégica en un pretendido avance federal. Sin embargo, hasta el momento se podría resumir su desarrollo en tres ideas: conflictividad jurídica, parquedad recaudatoria e imaginación extrema. Sería preciso coordinar actuaciones entre CCAA, pero sobre todo que el gobierno central tenga una lealtad institucional que en ocasiones le ha faltado, con el inestimable apoyo de varias sentencias del Tribunal Constitucional, algunas aprobadas con exiguas mayorías coyunturales, por tanto, con dudas más que razonables.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Estado autonómico, democracia y rendición de cuentas

Ana Herrero Alcalde

María Goenaga Ruiz de Zuazu

José Manuel Tránchez Martín

3/5/2016

El correcto funcionamiento de los sistemas democráticos pasa por que los ciudadanos sepan quién está tomando las decisiones acerca del diseño y ejecución de las políticas públicas. En un marco institucional como el español, con varios niveles de gobierno, parece esencial que los ciudadanos sepan *qué administración es responsable de prestar los servicios públicos que recibe y qué nivel de gobierno es el destinatario último de los impuestos que sirven para financiar aquéllos*. Si hay confusión sobre estos asuntos, difícilmente tendrá lugar el proceso de rendición de cuentas inherente a la democracia, porque los ciudadanos no sabrán a quién deben premiar o castigar cuando evalúan el funcionamiento de las políticas públicas.

El proceso descentralizador español constituye, a nivel internacional, *un ejemplo exitoso en muchos sentidos*. Se transfirió a las comunidades autónomas un gran volumen de competencias en un periodo relativamente corto de tiempo, sin que se produjeran excesivas tensiones sobre el gasto, ni discontinuidades en el acceso a los ciudadanos a los servicios públicos. Sin embargo, aún queda camino por recorrer en múltiples cuestiones que ya se han analizado en este blog. Una de ellas es la *escasa visibilidad que tienen las comunidades autónomas ante sus residentes/votantes*.

En las estudios demoscópicos que analizan el tema, como la encuesta “*Opiniones y actitudes fiscales de los españoles*”, realizada por el Instituto de Estudios Fiscales y la encuesta “*Opinión pública y política fiscal*”, realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas, se pregunta a los ciudadanos acerca del nivel de gobierno responsable de prestar los distintos servicios públicos. Los resultados muestran que *más de la mitad de los encuestados tiene dificultades para identificar correctamente a la(s) autoridad(es) competente(s) en prestaciones tan relevantes y tan próximas como la sanidad y la educación*. Ahora bien, si la visibilidad autonómica es reducida en servicios que la mayor parte de los ciudadanos utilizan en algún momento de su vida y que, además, tienden a valorar de manera particularmente positiva, *en el caso de los impuestos la visibilidad de los gobiernos autonómicos es ínfima*. Menos de la quinta parte de los encuestados son capaces de identificar el nivel de gobierno al que van destinados los distintos impuestos. Es más, aunque se observa cierta mejora en la visibilidad del gasto autonómico a medida que se ha ido consolidando el Estado de las Autonomías (dicho de otro modo,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

parece que ha habido aprendizaje), las cifras relativas a los impuestos no han hecho otra cosa que empeorar.

Como consecuencia de esta falta de visibilidad, no podemos esperar que, cuando los ciudadanos acudan a las urnas, sean capaces de premiar o castigar a los gestores públicos verdaderamente responsables. En muchos casos, *estarán decidiendo su voto basándose en juicios erróneos* sobre quién ha tomado esta o aquella decisión. En resumen, no podemos afirmar que nuestro sistema democrático esté funcionando como debería.

¿A qué se debe esta baja visibilidad del reparto vertical de poderes? ¿Es un defecto de diseño? ¿O se trata más bien de un problema endémico de los países descentralizados? Sin lugar a dudas, los problemas de incorrecta atribución de responsabilidades existen en todos los sistemas democráticos. Siempre existen elementos que distorsionan la percepción de los ciudadanos acerca de qué agente político es responsable en la toma de decisiones, como ocurre en el caso de gobiernos de coalición. Además, los votantes no siempre se toman la molestia de recabar y utilizar toda la información que tienen a su disposición. Aun así, parece claro que los ciudadanos de países con estructuras descentralizadas tienen una dificultad añadida.

Pero entonces, *¿qué podemos hacer para mejorar?* Para dar respuesta a esta pregunta, lo más importante es identificar bien cuáles son las causas de la falta de visibilidad en contextos descentralizados. Y aquí la literatura nos da respuestas muy diversas. Por una parte, se observa que algunas *características individuales de los ciudadanos* influyen en su percepción del marco institucional: por ejemplo, las personas más formadas, más preocupadas por la política y los servicios públicos y más a favor de la descentralización tienden a identificar mejor al nivel de gobierno responsable de las distintas políticas. Por otra, parece que el diseño del *marco institucional* y el comportamiento de los distintos agentes que intervienen en el proceso de formación de opiniones —principalmente los políticos y los medios de comunicación— favorecen en algunos casos, y entorpecen en otros, la correcta atribución de competencias. Más concretamente, se observa en el caso español que la cercanía de elecciones autonómicas tiende a difuminar los límites de la responsabilidad del Estado y de las comunidades autónomas, debido al juego de culpabilizarse unos a otros que escenifican los políticos de ambos niveles de gobierno.

En definitiva, *¿cómo podemos mejorar el funcionamiento de nuestro sistema democrático y mejorar la visibilidad de los gobiernos responsables de las distintas políticas públicas?* Parece que la respuesta a esta pregunta es algo tan obvio y a la vez tan complicado, como *mejorar la cultura democrática* de nuestros políticos y de nuestros conciudadanos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

¿En la senda de la “racionalidad” presupuestaria?

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

5/5/2016

El gobierno acaba de publicar la Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019, proponiendo una nueva senda de estabilidad presupuestaria que supone una notable flexibilización del objetivo de déficit global para 2016 (del imposible 2,8% del PIB al más viable 3,6%, si bien la Comisión Europea pronostica un 3,9%) y que atenúa las exigencias sobre la Seguridad Social y las comunidades autónomas (CCAA), las cuales, como se **resaltaba** hace casi un mes, eran claramente excesivas si se tomaban como referencia las responsabilidades de gasto de cada una de ellas.

¿Qué podemos decir de este nuevo reparto del objetivo de déficit? El cuadro 1 resume la situación: *en parte se corrige la enorme anomalía del anterior escenario*, en el que la Administración Central, responsable del 26% del gasto total (una vez consolidadas las transferencias entre administraciones y sin contar el gasto de la Administración Local, dado que su objetivo es de estabilidad presupuestaria), se atribuía casi el 80% del margen de déficit, a costa de las CCAA y la Seguridad Social. Aun así, quedaría un largo camino por recorrer, como muestra la última columna. *La Administración Central dobla su margen de déficit respecto al que le correspondería*, mientras que las CCAA sufren el efecto contrario. Al menos es de destacar que el objetivo para la Seguridad Social (1,1% de déficit sobre el PIB) sí se acerca más al que se le atribuiría en función de las cifras de gasto (1,3%).

Cuadro 1

Objetivos de déficit 2016

Objetivos	2015 real	2016 antiguos		2016 nuevos		Gasto (2015: sin local ni transf.)		
Déficit	%PIB	%PIB	%Total	%PIB	%Total	%PIB	%Total	¿Objetivo?
Total	5,00	2,8	100	3,6	100	38,75	100	3,6
Admón. Central	2,53	2,2	78,6	1,8	50,0	10,09	26,0	0,9
CCAA	1,66	0,3	10,7	0,7	19,4	14,18	36,6	1,3
Admón. Local*	-0,44	0,0	0,0	0,0	0,0	—	—	0,0
Seguridad Social	1,25	0,3	10,7	1,1	30,6	14,48	37,4	1,3

* En este caso el signo negativo significa que la Administración local registró superávit en 2015.

Fuente: IGAE, Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019 y elaboración propia.

Desde una perspectiva complementaria, también podemos *valorar si es razonable la distribución del esfuerzo de consolidación para 2016*, esto es, el prorrateo entre administraciones del paso del 5% al 3,6% de déficit. La valoración respecto quién debe realizar

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

el ajuste presupuestario es delicada y abierta a múltiples criterios: ¿qué gastos son más o menos necesarios, flexibles, improrrogables, estructurales...?; ¿cómo van a evolucionar los ingresos?; ¿es justa y eficiente la distribución de recursos? Sin embargo, si, nos guste o no, tomamos como dada la distribución de recursos y excluimos el gasto menos maleable (los intereses derivados de los compromisos de financiación, que recaen abrumadoramente sobre la Administración Central), el volumen restante de gasto de cada administración nos proporciona un indicador aceptable de su margen de ajuste.

El cuadro 2 muestra los resultados con dos restricciones. Una, que el objetivo para las entidades locales es de estabilidad presupuestaria, por lo que no tienen que participar en el esfuerzo de ajuste adicional, dado que registraron superávit en 2015. Y dos, que el déficit de la Seguridad Social no va a poder ajustarse bruscamente a corto plazo (esto sólo en la tercera columna, en la que se asume el objetivo del 1,1% de déficit para la Seguridad Social, trasladando el ajuste adicional al resto de administraciones).

Cuadro 2

Esfuerzo de consolidación 2016

Esfuerzo consolidación 2016	Reducción déficit nuevo escenario %PIB	Reducción déficit en proporción al gasto (sin transt. ni intereses y con local=0)	
		Participando la SS	Congelando SS=1,11
Total	1,8	1,80	1,80
Admón. Central	0,7	0,37	0,59
CCAA	1,0	0,70	1,10
Admón. Local	—	—	—
Seguridad Social	0,1	0,73	0,15

Fuente: IGAE, Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019 y elaboración propia.

Como puede observarse, *el esfuerzo de consolidación para el año 2016 en este nuevo escenario sí se ha distribuido de forma más proporcional a los respectivos márgenes de actuación*, de acuerdo con las hipótesis propuestas, sobre todo si se incorporan las mayores dificultades a corto plazo de la Seguridad Social.

En definitiva, se han dado algunos pasos en positivo en la senda de la “racionalidad” presupuestaria, al menos en lo relativo al reparto de los esfuerzos entre administraciones. Senda en la que convendría continuar, analizando, por ejemplo, la *posibilidad de introducción de objetivos diferenciados de déficit para las distintas CCAA, la mejora en la distribución —y nivel— de las fuentes de financiación y articulando vías de colaboración entre administraciones*. Esperemos que tanto la Unión Europea (adecuando las exigencias de consolidación que podrían desprenderse de sus recientes “pronósticos de primavera” y reforzando las políticas fiscales coordinadas para la recuperación), como nuestro propio escenario político nos lo permitan.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Sentencias para otra campaña electoral

Javier Suárez Pandiello

10/5/2016

Lamentablemente...

y aunque todos dicen, repiten, reiteran, porfían, abundan, insisten, proclaman y todos los *cuasi* sinónimos, más o menos susceptibles de matices diversos...

que es malo para el país, indeseable, un fracaso político, un hastío para los ciudadanos, una fuente de desafección, un nido de incertidumbre, un freno al crecimiento económico, una pérdida de credibilidad internacional y todas las desgracias que se nos sigan ocurriendo...

el próximo día 26 de junio volveremos a ser llamados a las urnas para tratar de solucionar lo que no parece tener arreglo.

Entre tanto, como en la canción de JULIO IGLESIAS “la vida sigue igual”. Amanece todos los días y el sol se sigue poniendo. Las tiendas abren y cierran. Se crean y destruyen empresas y puestos de trabajo. La liga de fútbol se acaba, la final de la Champions se acerca y la Eurocopa se solapa con una nueva campaña electoral. Nuestros jóvenes mejor formados siguen buscando empleo fuera de nuestras fronteras o van tirando con contratos basura de baja remuneración y sujetos a los vaivenes de la estacionalidad. Leyes fuertemente contestadas, como las educativas, las laborales y las más vinculadas a este [blog](#) de opinión, las relativas a la financiación territorial (autonómica y local), se mantienen en vigor, sin retoque alguno por la pura inercia de la dejadez política. Los medios de comunicación nos entretienen con espectáculos en los que periodistas de trinchera (unos más explícitos que otros) insultan nuestra inteligencia utilizando en cada caso el rasero que a cada cual le conviene. Se publican permanentemente sondeos de opinión en los que, sospechosamente, los resultados esperados coinciden bastante con las líneas editoriales de los medios que los encargan. Las redes sociales se pueblan de camaleónicos *booligans*, con piel demasiado sensible para tolerar la más mínima ofensa al “amado líder”, pero suficientemente dura para dar por buena y denigrar cualquier insinuación de conducta dudosa en el adversario.

Ante este panorama, uno que siempre fue de naturaleza optimista llega también a flaquear y a buscar refugio en la literatura para afrontar el mes y medio que queda sin sucumbir y unirse al coro de los desencantados. Por ello me permito la osadía de aprovechar este espacio a modo de pequeño desahogo con la incorporación de una serie

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

de *citas literarias de autores variados*, extraídas de mi archivo personal, a modo de caja de resistencia e incentivo al pensamiento crítico. Algunas son sentencias o frases lapidarias. Otras incluyen pensamientos tal vez más profundos. Aunque he elegido diez, no forman un decálogo. No son diez mandamientos destinados a ser cumplidos. En todo caso, espero que, por lo menos, a alguno le sirvan para sobrellevar lo que nos espera.

“Como omitió decir el Eclesiastés: para no incumplir promesas, lo mejor es no hacerlas.” (MARIO BENEDETTI, *Primavera con una esquina rota*.)

“Existen tareas insoportables, tales como enfrentarse con la realidad, decir la verdad o admitir los propios errores.” (JEAN-MICHEL GUENASSIA, *El club de los optimistas incorregibles*.)

“Tenemos que tragarnos las píldoras de la imbecilidad para poder creernos todo lo que nos cuentan.” (KHALED AL KHAMISSI, *Taxi*.)

“Desde el momento en que pagas a alguien para que te diga qué tienes que hacer, eres un perdedor. Y eso incluye a tu psiquiatra, a tu psicólogo, a tu agente de negocios, a tu profesor de pintura y a tu etc.” (CHARLES BUKOWSKI, *El capitán salió a comer y los marineros tomaron el barco*.)

“El que da, siempre le parece que da mucho, aunque dé poco; el que recibe, siempre cree que le dan poco, aunque reciba mucho.” (LYDIA CABRERA, “Dos reinas”, en *Cuentos negros de Cuba*.)

“¿Es vuesa merced, por ventura, ladrón? Sí —respondió él—, para servir a Dios y a las buenas gentes, aunque no de los muy cursados; que todavía estoy en el año del noviciado.” (MIGUEL DE CERVANTES, *Rinconete y Cortadillo*.)

“Me daba cuenta, sin embargo, y desde hacía años, de que el creciente distanciamiento, ya abismal, entre la población y quienes hablaban en su nombre, políticos y periodistas, conduciría necesariamente a algo caótico, violento e imprevisible.” (MICHEL HOUELLEBECQ, *Sumisión*.)

“Qué sencillo sería si, en los caminos de la vida, pudiéramos limitarnos a escoger entre la traición y la fidelidad. Con frecuencia, nos vemos en la obligación, más bien, de escoger entre dos fidelidades irreconciliables; o, lo que viene a ser lo mismo, entre dos traiciones.” (AMIN MAALOUF, *Los Desorientados*.)

“El que tiene el valor de cambiar, siempre será considerado un traidor por aquellos que no son capaces de ningún cambio, tienen un miedo mortal a cualquier cambio, no comprenden los cambios y aborrecen cualquier cambio.” (AMOS OZ, *Judas*.)

“Y luego, por fin, puntual, llegó el futuro.” (JUAN BONILLA, *Prohibido entrar sin pantalones*.)

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Las subvenciones de nivelación: ¿pegamento o disolvente?

Maite Vilalta Ferrer

17/5/2016

Que los gobiernos subcentrales sean fiscalmente autónomos, es decir, que puedan tomar decisiones sobre cuánto y en qué gastan, y cómo van a obtener los ingresos para cubrir sus gastos, tiene muchas ventajas. Las podríamos resumir en una sola palabra: *eficiencia*. Disponer de capacidad normativa y de gestión sobre determinados tributos, contribuye a que los gobiernos tomen decisiones más eficientes y mejora el proceso de rendición de cuentas ante los ciudadanos, dado que existe una correspondencia entre lo que aportan y reciben de sus respectivos gobiernos. Es obvio que *quienes pagan los impuestos son los ciudadanos, pero resulta que en un Estado descentralizado lo hacen a distintos gobiernos* (central, regional y local) y es deseable, por razones de eficiencia, que exista esta correspondencia entre lo que pagan y lo que reciben de cada uno de ellos.

Si bien ello es cierto, también lo es el hecho de que el ejercicio de la autonomía financiera tiene una contrapartida: *la desigualdad en el volumen de recursos que acaban disponiendo los distintos gobiernos*. Con una misma cesta tributaria sobre la cual ejercer dicho principio de autonomía, es muy probable, que los ingresos potenciales que se obtengan, no sean iguales por unidad de necesidades (por ejemplo por población). Ello se debe a que las bases imponibles de los tributos que integran dicha cesta, están distribuidas de forma desigual en el territorio, generando una situación de inequidad. Repararla supone dar cumplimiento a un principio de equidad interterritorial.

Se trata de hacer compatible autonomía financiera (eficiencia) y equidad. Y justamente para alcanzar este milagro existen las *subvenciones de nivelación*. Su objetivo es lograr que, sea cual sea la capacidad tributaria de los distintos gobiernos, todos acaben disponiendo de un volumen *similar* de recursos que les permita hacer frente a sus necesidades de gasto, pidiendo a sus ciudadanos el mismo esfuerzo fiscal.

Y en este punto llegamos al eterno problema de tener que enfrentarnos ante el *trade-off* existente entre eficiencia y equidad. *¿Hasta qué punto la equidad genera costes de eficiencia?* Sabemos que las transferencias, ya sea entre individuos o entre gobiernos, no son neutrales. Puede ocurrir, por un lado, que los individuos (los gobiernos) que transfieren recursos, tomen decisiones que frenen o amortigüen el crecimiento de sus propios ingresos, en la medida que saben que “buena” parte de dicho crecimiento será transferido. Y por otro lado puede ocurrir, asimismo, que no existan incentivos, por parte de los gobiernos que reciben transferencias, a tomar decisiones que tengan un

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

impacto positivo sobre el crecimiento de sus propias bases imponibles. Se trata de una cuestión de incentivos y desincentivos que puede conducir a una pérdida global de eficiencia. En este caso, el conflicto entre eficiencia y equidad estará servido. Afortunadamente, los manuales de Economía Pública nos enseñan que *las pérdidas de eficiencia en aras a conseguir mayores cotas de equidad, pueden conducir a un mayor bienestar colectivo*: la pérdida de eficiencia puede quedar compensada por el aumento de bienestar conjunto que supone el hecho de vivir en una sociedad más igual, más cohesionada.

En el caso que nos ocupa, el de la financiación de los gobiernos subcentrales, se debería calibrar hasta qué punto la existencia de una subvención niveladora puede contribuir a incrementar el bienestar colectivo. Es decir, se trata de comprobar hasta qué punto, las posibles pérdidas de eficiencia ocasionadas en aras a alcanzar, a través de la nivelación, una mayor equidad intergubernamental, pueden verse compensadas por una mejora global de bienestar. Hay quien lo ha comprobado y así es como lo expresa el profesor COURCHENE (Universidad de Queens, Kingston, Ontario). Él habla del “pegamento que mantiene unida la federación” (*a glue that holds the federation together*) cuando se refiere al mecanismo de nivelación de los recursos de las provincias canadienses. Se trata de un mecanismo bien diseñado, que logra alcanzar una nivelación parcial de los recursos, es transparente, pactado, entendido y aceptado por todos, y sometido a revisiones periódicas que hacen que se mantenga activo. Las posibles pérdidas de eficiencia que puedan existir por el hecho de que provincias como Alberta o British Columbia transfieran recursos a provincias como Quebec o Manitoba, quedan más que compensadas. Su mera existencia nos está hablando de un sentimiento de pertenencia compartido entre los ciudadanos canadienses y de una voluntad de permanecer juntos.

¿Deberíamos aprender de esta lección? ¿Hasta qué punto un mecanismo que en Canadá puede estar actuando de *pegamento* aquí lo puede estar haciendo de *disolvente*?

No deberíamos haber menospreciado el papel que hubiera podido jugar en el Estado español un mecanismo como éste. Los recursos por unidad de necesidades (población ajustada) que acaban disponiendo los gobiernos de las comunidades autónomas de régimen común *no responden a una pauta distributiva clara que respete la situación inicial de partida de cada uno de ellos*. Y aún se complican más las cosas si a ello se le añade el hecho de que existen dos gobiernos autonómicos (País Vasco y Navarra) que no participan de mecanismo de nivelación alguno y acaban disponiendo de casi el doble de recursos por habitante que el resto. Estaría bien que cualquier propuesta de reforma del modelo de financiación autonómica lo tuviera en cuenta.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

La dependencia sigue en espera

David Cantarero Prieto

24/5/2016

Una situación de dependencia, según el Consejo de Europa, se entiende como “un estado en el que están personas que debido a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria”. Como sabemos, en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), corresponden a las comunidades autónomas, en el ámbito de su territorio, las funciones de planificar, ordenar, coordinar, dirigir, gestionar, actualizar centros y servicios, elaborar programas Individuales de atención, inspeccionar y evaluar los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas dependientes. Actualmente, en muchas regiones ha surgido el debate acerca de *cuál es el desarrollo real del SAAD y el número de dependientes que esperan ser atendidos*, especialmente en el caso de los “moderados” (o grado I) pues en grado de cobertura seguimos por debajo de la media de la OECD (*Health at a Glance 2015: OECD Indicators*).

Lo primero a señalar es que una buena atención a la dependencia, como servicio público es fundamental, tal y como se refleja en el esfuerzo que seguimos haciendo a este respecto en nuestro país (datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; datos del Portal de la Dependencia-SAAD). Este SAAD o “cuarto pilar del Estado del Bienestar” –tras pensiones, sanidad y educación– se diseñó demasiado rápido, debido a una necesidad (consolidar un modelo “social” a partir de lo ya existente: centros de día, residencias, teleasistencia, asistencia a domicilio y atención informal por familiares) y situación económica concretas (“todos nos creíamos más ricos en 2006” y queríamos mejorar nuestros parámetros del bienestar). Como resultado, años después las autonomías se encuentran con un SAAD sin todos los recursos financieros que precisan.

Por eso, *la dependencia sigue siendo la última en recibir recursos*, quizás por esa creencia de que como “miembro más joven” de nuestro modelo de bienestar social se le siga considerando como al que le toca “seguir en espera”. Precisamente, dichos tiempos de espera pueden verse afectados tanto por restricciones para conceder prestaciones como por el grado de eficiencia en su gestión. Así, el acceso al SAAD (número de solicitudes, dictámenes, personas que tienen derecho a prestación o aquellas beneficiarias de prestaciones) y sus listas de espera es muy heterogéneo según la región donde uno viva. El caso es que *la discrecionalidad es evidente en este sentido* al no haber una pauta evidente que explique las diferencias entre territorios.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

En definitiva, el sesgo en el SAAD hacia las prestaciones por cuidados dentro de la familia como “cuidados informales” es un hecho a fin de afrontar de modo discrecional las distintas necesidades derivadas del envejecimiento. Por ello, *son las autonomías las que tienen que especialmente asumir la responsabilidad financiera del SAAD y sus crecientes necesidades*, o que ha derivado en una preocupante incertidumbre acerca de cuál será su evolución futura.

Asumiendo la bondad de tener un SAAD de carácter público, *parte de su problemática se resolvería si se aumentase su financiación y se explicase mejor el retorno social del gasto*. Esto no será sencillo si además ha de competir al obtener recursos con otros gastos de alta “sensibilidad social” como pensiones o sanidad, en un contexto donde sigue sin conocerse mucha información relativa a la satisfacción y calidad del SAAD y sus largas listas de espera. *Garantizar un mínimo de atención para todo ciudadano* que reduzca las amplias diferencias de cobertura entre regiones debería ser algo prioritario. De todos modos, es necesario introducir en el debate social cómo financiar todo nuevo gasto redistributivo que se proponga ante la escasez de recursos motivada por la crisis y sus amplias diferencias interregionales.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

La financiación autonómica y sus reformas

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

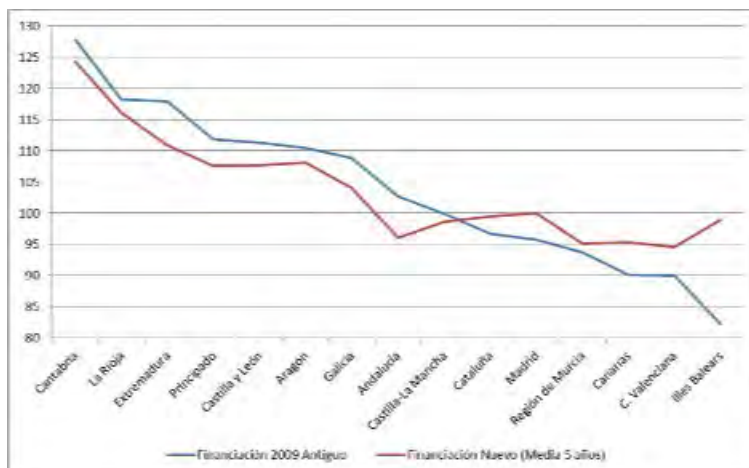
7/6/2016

Dentro de unos días dispondremos de los datos correspondientes al sexto año desde la entrada en vigor del modelo de financiación de las comunidades autónomas (CCAA) de régimen común, aprobado en 2009. Una información que debería ser suficiente para evaluar el modelo y proponer mejoras del mismo. Pero, como ha ocurrido en toda la última legislatura, no habrá una presentación pública de los mismos, *no habrá una explicación*, simplemente se colgarán en un apartado recóndito de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Mientras, muchos expertos y más políticos seguirán vertiendo críticas sobre el mismo ignorando, en muchos casos, su evolución —con sus éxitos y fracasos— y, siempre, la dificultad intrínseca que conlleva el diseño de un sistema tan exigente —y tan potencialmente beneficioso— como el descentralizado. Por si de algo sirve, este artículo aporta algunos de los *datos disponibles de los cinco años de funcionamiento del modelo*.

Gráfico 1

Financiación per cápita (ajustada por necesidades; respecto a media 100)



Fuente: Liquidación de los recursos del sistema de financiación y elaboración propia.

La reforma de 2009, apoyándose en las anteriormente realizadas, *profundizó en la autonomía* (cediendo hasta el 50% del IRPF y del IVA, por ejemplo), el *ajuste a las*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

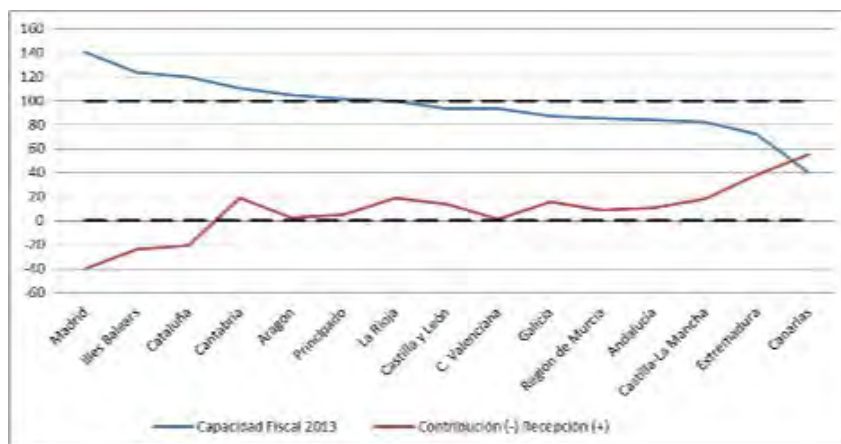
2016

necesidades (con el recálculo anual de las capacidades y las necesidades de cada autonomía) y *redujo la dispersión* en la financiación por habitante aproximadamente en un 30%. Las comunidades más perjudicadas por el sistema anterior a la reforma (2009) eran (por orden): Islas Baleares, Valencia, Canarias, Murcia, Madrid, Cataluña. Las más beneficiadas por la reforma (también por orden de más a menos): Islas Baleares, Canarias, Valencia, Madrid, Cataluña y Murcia. En el gráfico 1 puede verse el ajuste realizado en dirección a la convergencia, los que peor estaban –los ciudadanos de las CCAA peor financiadas– son lo que más beneficiados salieron de la reforma (el resto simplemente se beneficiaba “menos”). Y todo ello con la aceptación explícita de todas y cada una de las CCAA. Ninguna decidió quedarse fuera del nuevo sistema.

Y desde 2009 el sistema ha venido funcionando en medio de la peor crisis nacional e internacional de las últimas décadas. Con unos resultados que, en muchos aspectos, podrán ser mejorables, pero que en lo esencial están *muy alejados de las críticas fáciles y generales que se realizan*. El gráfico 2 resume los *resultados distributivos del modelo*. Las comunidades que aportan financiación al resto son aquellas con mayor capacidad fiscal (riqueza), por orden: Madrid, Islas Baleares, Cataluña. Las que reciben esta aportación solidaria son, de nuevo por orden: Canarias, Extremadura, La Rioja, Castilla-La Mancha, Cantabria, Galicia, Castilla y León, Andalucía, Murcia, Asturias, Aragón y Valencia. Con escasas excepciones (Cantabria, Aragón y Asturias), coinciden con las CCAA cuya capacidad fiscal está por debajo de la media.

Gráfico 2

Capacidad fiscal per cápita (ajustada; respecto a media 100) y contribución o recepción de solidaridad. 2013



Fuente: Liquidación de los recursos del sistema de financiación y elaboración propia.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

En resumen: *la última reforma contribuyó a mejorar la financiación* –relativa; otra cosa es la absoluta, decreciente por la crisis económica y de ingresos– de las CCAA –de los ciudadanos– peor financiadas; *redujo en gran medida las diferencias no justificadas*; *aumentó la corresponsabilidad* –autonomía y responsabilidad–; y *configuró un modelo de solidaridad* basado, con pocas excepciones, en capacidades y necesidades.

Otros aspectos puntuales ante críticas usuales: *Cataluña, como Madrid o Baleares, tiene una financiación esencialmente igual a la media* –remediando la injusta situación previa, en la que los ciudadanos de las regiones más ricas contaban al final con financiación inferior a la media; por cierto, no se trata de “limitar la solidaridad”, como a veces se dice cometiendo un error mayúsculo en términos técnicos y políticos, sino de corregir las injusticias que se cometían en el nivel individual–; *Valencia fue una de las grandes beneficiadas por la reforma en términos relativos*, pasando en la actualidad a ser receptora neta de recursos; las principales *excepciones* a las pautas “lógicas” de solidaridad son CCAA muy pequeñas –fundamentalmente La Rioja y Cantabria– cuya financiación per cápita puede registrar desviaciones fácilmente por aspectos puntuales –un simple hospital de referencia puede alterarlas– y que no pueden compararse con el resto sin ponderar los resultados por la población.

Por último, *muchos elementos son susceptibles de mejora* (el cálculo de las entregas a cuenta y las previsiones de ingresos; la conexión con los sistemas forales; la visibilidad de las responsabilidades de ingresos y gastos; el análisis técnico de los resultados y su difusión; la corresponsabilidad en la gestión de la administración tributaria; el vínculo con los mecanismos de estabilidad presupuestaria; el respecto a la ordinalidad entendida como solidaridad interterritorial compatible con la solidaridad entre individuos; etc.) pero en su mayor parte están *ausentes de los programas electorales*. Son aburridos, son complejos, son arriesgados políticamente.

Mucho mejor que decida “la gente” o que lo arreglen “los técnicos”. Dos recetas para el fracaso.

Sobre el territorio tras las elecciones: más preguntas que respuestas

Javier Suárez Pandiello

14/6/2016

Se acerca el 26J. Ya estamos otra vez de lleno en campaña electoral (si es que en algún momento estuvimos fuera de ella) y, contra lo que se pudiera esperar, más allá del cansino asunto catalán, la cuestión territorial apenas ocupa espacio en el debate público de los últimos días y son la Economía y la corrupción los temas que prácticamente monopolizan esta “segunda vuelta”.

En realidad, el asunto sigue ahí. De vez en cuando alguien apunta la necesidad de una reforma constitucional, de una clarificación en el marco de distribución de las competencias o del futuro que les espera a instituciones como las diputaciones provinciales, pero el nivel de concreción de los programas políticos de los diferentes partidos es escaso y, dada la fragmentación esperada en los resultados electorales, la incertidumbre sobre el día después es mayor, si cabe, que antes de las elecciones del pasado mes de diciembre.

Con un cierto espíritu masoquista y ánimo adivinatorio, me dediqué en los últimos días a escudriñar en los programas electorales de los que he podido disponer a efectos de tratar de sonsacar puntos de encuentro y desencuentro que me permitieran establecer escenarios plausibles según cuál fuera finalmente el resultado electoral y (oh, ingenuidad) las probabilidades de alcanzar pactos de gobernabilidad razonablemente estables. Sin embargo, el resultado de estas pesquisas me resulta bastante poco informativo, en la medida en que prevalecen los buenos deseos (cada cual desde su perspectiva) y los asuntos “de principios”, sobre las propuestas concretas de pasar “de las musas al teatro”.

Así, dejando al margen (que es mucho dejar) el punto clave de la soberanía (eventual derecho de autodeterminación de los territorios), punto que, a la vista de los programas sólo tendría sentido contemplar en el muy improbable caso de que *Unidos Podemos* y sus confluencias obtuvieran un resultado espectacular que trascendiera la mayoría absoluta (salvo incumplimiento manifiesto de su programa por otros grupos políticos no testimoniales) y centrándome en los cuatro partidos o coaliciones que presentan candidaturas en todo el Estado (esto es, sin considerar los programas más “identitarios” de las formaciones nacionalistas –CDC, PNV, ERC, Bildu...–) me he limitado a constatar sus propuestas explícitamente territoriales, esto es, sobre la organización y

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

financiación en materias autonómica y local, descartando asuntos de índole más general, aunque también con transcendencia territorial, como son los asuntos relativos a la gestión de servicios públicos descentralizados, típicamente sanidad, educación y servicios sociales. Vamos a ello.

En primer lugar, si quisiéramos medir el peso que los partidos otorgan a estos asuntos territoriales por el espacio que le dedican en sus programas (medida ciertamente burda), diríamos que:

- El *PP* les destina apenas 10 páginas de un total de 167, distribuidas entre los epígrafes “Financiación autonómica: garantía de la oferta de servicios para los ciudadanos”; “Unidad de España y Constitución: la reforma institucional”, y “Una Administración más eficaz”.
- *Ciudadanos*, de su programa denominado *350 soluciones para cambiar España a mejor*, resumido en 46 páginas, dedica explícitamente 12 de esas “soluciones” a asuntos territoriales, con propuestas concretas en materia de armonización de fiscalidad autonómica, organización competencial y mundo local.
- En el caso del *PSOE*, su programa consta de 387 páginas, de las que destina explícitamente a asuntos territoriales no más de diez, tres en el apartado de “Defensa de lo público” dedicadas al mundo local, otras dos en el subepígrafe de “estabilidad presupuestaria” dentro del apartado denominado “una economía al servicio del bienestar de la ciudadanía” y el resto en la parte final dedicada a la reforma constitucional.
- Por último, y curiosamente, *Unidos Podemos* y sus denominadas confluencias, aunque aparentemente se presentan como un único grupo y así se plantean sus expectativas de voto en las encuestas preelectorales, no ofrecen un programa único, sino cuatro distintos (*Unidos Podemos*, *En Marea*, y *Compromís-Podemos*) y no siempre coincidentes en asuntos de fondo. El primero de ellos, en su documento titulado *Cambiar España: 50 Pasos para Gobernar Juntos*, apenas dedica dos de esos “pasos” al asunto tradicional (uno al municipalismo y otro a un eventual nuevo modelo de financiación autonómica). El grupo *En Marea*, en su texto *20 Ideas para o cambio que transformará Galicia*, dedica su “idea” 19 a estos asuntos, bajo el título “Procesos constituyentes e papel de Galicia como suxeito político”. *En Comú Podem*, les dedica cinco de las 98 páginas que componen su programa a los asuntos territoriales, todos ellos circunscritos en exclusiva a Cataluña, su modelo de financiación, su eventual “proceso constituyente” y su régimen local. Por último, de las *1000 Propuestas para el cambio* presentadas en el programa conjunto *Compromís-*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Podemos apenas diez hacen referencia explícita a problemas de organización territorial del Estado, incluyendo como novedad (que no aparece en el resto de “confluencias”) la idea de que la Comunidad Valenciana avance “hacia el concierto económico responsable con el Estado” (última de sus propuestas).

En asuntos de fondo, las únicas sintonías claras que (siendo generosos) se podrían apreciar entre los programas son los que afectan a las cuestiones más generales o de principios. Así, ideas como equidad, justicia territorial, solidaridad interterritorial y suficiencia como bases del futuro modelo de financiación autonómica aparecen más o menos explícitamente en la mayoría de los programas. Otra cosa es cómo se concretan esos principios, qué variables incluir en el mismo, cómo organizar el *trade off* entre corresponsabilidad fiscal y redistribución territorial, reglas de ordinalidad, etc. Los programas no se definen en absoluto sobre estos relevantes asuntos y por tanto resultan poco informativos.

El otro asunto que genera un cierto consenso es la idea de potenciar el poder municipal, cuestión esta recurrente y generalizada en los programas electorales a lo largo de los últimos veinte años, pero que sin embargo siempre queda sistemáticamente diluido en cuanto se procede a ejercer el gobierno.

Donde, en cambio, sí se ve observa una cierta concreción en los programas electorales es en lo que afecta al futuro de las diputaciones, si bien esa concreción pone de manifiesto la falta de consenso existente en este punto. Así, el *PP* apuesta por su mantenimiento y consolidación, el *PSOE*, por su reforma sustancial y tanto *Ciudadanos* como las denominadas “confluencias” abogan claramente por su supresión (no así el programa genérico de *Unidos Podemos* que no se pronuncia sobre este asunto en sus 50 propuestas).

En suma, tras un primer rápido contraste entre los programas territoriales de los distintos grupos políticos, puesto a ejercer de futurólogo, uno se queda como el personaje de JEAN-MICHEL GUENASSIA en su celebrado libro *El club de los optimistas incorregibles*, “no sabemos si vale más esperar y conservar la esperanza o hacerse a la idea y renunciar”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Autonomía financiera en fuera de juego

Roberto Fernández Llera

21/6/2016

No entiendo mucho de fútbol. Ni siquiera me gusta demasiado este deporte cuando es de élite, lo cual parece casi una herejía en España, sobre todo si se proclama durante una Eurocopa. Sin embargo, sí conozco perfectamente cuál debe ser el papel del árbitro en el campo: aplicar el reglamento e interpretarlo cuando hay dudas, haciendo ambas cosas sin dejarse notar, tratando de no imponer sus preferencias personales.

Viene esto al hilo de la última [sentencia](#) del Tribunal Constitucional (el *árbitro*) en materia de financiación autonómica, la que lleva fecha de 25 de mayo de 2016. En ella, se desestima el recurso presentado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra varios artículos de la Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público.

Por un lado, el Tribunal Constitucional avala *el uso que se hace de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA). Como es sabido, toda ley orgánica exige una aprobación por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados y, por tanto, se impide su eventual modificación mediante una ley ordinaria por mayoría simple. Sobre esta cuestión, digamos únicamente que el *árbitro* ha sido coherente, aun a costa de restar capacidad de maniobra a las futuras Cortes Generales.

El segundo elemento hace referencia al fondo del asunto, es decir, *si el Estado está facultado para retener los recursos del sistema de financiación para pagar directamente a los proveedores de las comunidades autónomas* (CCAA). La respuesta dada ha sido afirmativa, entendiendo que este mecanismo no vulnera los principios constitucionales de autonomía política y autonomía financiera.

Con todo, el Tribunal Constitucional reconoce que *la cuestionada retención de recursos produce una evidente limitación a la autonomía financiera de las CCAA*, aunque no por ello se incurre en vicio de inconstitucionalidad. Según su argumentación, este mecanismo es “adecuado” (el fin de la estabilidad presupuestaria justifica los medios empleados), “necesario” (asegura el pago a proveedores y limita el endeudamiento autonómico) y “proporcionado” (sólo se activa si la comunidad autónoma no toma las decisiones necesarias y suficientes para pagar a sus proveedores).

Parece claro que el *árbitro* ha querido parar el *partido*. O, mejor dicho, *lo ha vuelto a detener*, como cuando declaró la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Estabilidad

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera por la mínima, con una sentencia ganada por un exiguo 7 a 5, casi en los *penaltis*. La nueva sentencia vuelve a contar con un claro enfrentamiento doctrinal, plasmado en 3 votos particulares discrepantes, lo que da una idea de que *el árbitro sigue dando ventaja al equipo con la camiseta contraria a una mayor autonomía financiera de las CCAA*. En efecto, esos tres votos particulares inciden en ideas bastante sensatas, como que la autonomía financiera de las CCAA no se puede trocear, ni sus competencias pueden ser ejercidas por sustitución por el Estado, ni la LOFCA tiene un alcance irrestricto, ni la retención unilateral de recursos puede suplantar a las lógicas relaciones de coordinación y control.

Debe preocuparnos, antes que nada, el hecho de que asuntos de esta enjundia política y financiera para el Estado de las Autonomías se terminen dirimiendo *en el Tribunal Constitucional y no en las Cortes Generales*. En segundo lugar, es igual de angustioso que tales decisiones se sigan adoptando *con exiguas mayorías* que, por definición, en un futuro podrían ser modificadas bajo una sensibilidad más favorable a la descentralización. En tercer lugar, es preciso advertir de la *inseguridad jurídica* que provoca el efecto combinado de una mala legislación y una cuestionable interpretación (podríamos colocar aquí también el sainete vivido con los impuestos sobre depósitos bancarios). Finalmente, debemos alertar de que un *principio constitucional* como el de estabilidad presupuestaria (artículo 135 de la Constitución) no tendría por qué pasar por encima de otros principios de idéntico rango, en particular, el de autonomía financiera (artículo 156.1 de la Constitución).

En fútbol, cuando un jugador está en fuera de juego, pero no interfiere a un adversario, ni altera el lance, ni obtiene beneficio de dicha posición, el árbitro debe dictaminar que la jugada continúe. Algo similar a la aplicación de la “ley de la ventaja”. De otro modo, se pierde dinamismo y se adultera la competición. En el caso que nos ocupa, si no está claro el veredicto de constitucionalidad o cuando sus hipotéticas consecuencias pueden ser funestas, *el partido debería seguir*, permitiendo a las CCAA que avanza en su autonomía financiera seguir haciéndolo, siempre dentro del marco de restricciones que imponen la Constitución y la lógica del federalismo fiscal.

En suma: exijámosle al *árbitro* constitucional que deje de ser tan *casero* —contra la autonomía financiera de las CCAA— y que no interrumpa el juego del Estado de las Autonomías. Al menos, para quien quiere correr la banda, centrar o rematar a gol, eso sí, dentro del reglamento.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

¿Vivieron las comunidades autónomas por encima de sus posibilidades?

Ana Herrero Alcalde

28/6/2016

Desde el año 2012, el gobierno central distribuye, entre las comunidades que así lo soliciten, los recursos de los Fondos de Liquidez Autonómica (FLA) en sus distintas versiones. Como ya se ha mencionado en este blog en alguna ocasión ([aquí](#) y [aquí](#)), se trata de un instrumento que pretende *evitar los problemas de liquidez sobrevenidos con la llegada de la crisis económica*. Durante mucho tiempo hemos escuchado que las comunidades habían vivido por encima de sus posibilidades, sin preocuparse por la sostenibilidad del presupuesto y que, por ese motivo, algunas estaban experimentando severos problemas de falta de liquidez. ¿Era cierta esa afirmación? ¿Qué ocurrió con el gasto durante los años previos a la crisis? ¿Qué había ocurrido con los ingresos? Veamos.

Evolución del gasto total y de los ingresos no financieros.

Tasas de variación (%)

	Gasto 2002-15	Ingresos no fin. 2002-2015	Gasto 2002-08	Ingresos no fin. 2002-08	Gasto 2009-15	Ingresos no fin. 2009-15
Andalucía	57,6	32,1	61,8	53,0	-2,6	-13,7
Aragón	72,0	39,9	56,0	54,9	10,3	-9,7
Asturias	60,7	44,5	46,4	56,7	9,7	-7,8
Baleares	153,3	84,1	100,0	79,9	26,6	2,3
Canarias	56,3	24,6	41,1	31,9	10,8	-5,6
Cantabria	87,3	40,9	60,0	53,2	17,1	-8,0
C. y León	117,5	29,9	101,4	40,2	8,0	-7,3
C-Mancha	51,2	25,2	67,7	58,8	-9,9	-21,1
Cataluña	81,7	44,7	59,1	46,4	14,2	-1,2
C.Valenciana	104,5	43,5	41,0	41,0	45,1	1,7
Extremadura	82,4	64,0	63,8	61,7	11,4	1,4
Galicia	43,9	14,6	48,6	49,7	-3,2	-23,4
Madrid	82,9	45,3	57,1	51,5	16,4	-4,1
Murcia	73,6	37,2	69,1	51,7	2,7	-9,6
Navarra	51,3	22,1	62,6	45,5	-6,9	-16,1
País Vasco	98,3	55,6	52,1	40,8	30,4	10,5
La Rioja	93,8	36,2	63,2	45,0	18,8	-6,1
Media	80,5	40,3	58,2	50,7	11,7	-6,9

Fuente: elaboración propia a partir de liquidaciones (2002-2013) y presupuestos iniciales de las comunidades autónomas (2014 y 2015).

Si analizamos a las comunidades autónomas en su conjunto, vemos que los gastos totales crecieron algo más de un 80 por ciento entre 2002 y 2015. Estas cifras esconden

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

un periodo inicial de fuerte expansión —un aumento del 58 por ciento hasta 2008— y otro de incremento más moderado —un 11 por ciento desde 2009—. Por su parte, los ingresos no financieros —es decir, todos menos los procedentes del endeudamiento— también aumentaron de manera notable, pero nunca al mismo ritmo. Entre 2002 y 2015 la tasa de crecimiento acumulada fue del 40 por ciento, muy lejos de las cifras relativas al aumento del gasto. Analizando la serie por etapas, esos mismos ingresos aumentaron algo más del 50 por ciento hasta 2008, pero experimentaron una caída de casi el 7 por ciento desde entonces y hasta 2015. Por lo tanto, como conclusión inicial podemos señalar que *la dinámica del presupuesto del conjunto de comunidades presentó síntomas de insostenibilidad durante todo el periodo*, no sólo desde que se desencadenó la crisis.

Como es lógico, estas cifras agregadas esconden *evoluciones muy dispares en el seno de los gobiernos autonómicos*. Por una parte, vemos que los que más han acudido a los fondos de liquidez no son necesariamente los que han visto caer más sus ingresos. Así, por ejemplo, los ingresos disminuyeron, entre 2008 y 2015, un 23 por ciento en Galicia y un 16 por ciento en Navarra, comunidades ambas que no han solicitado el FLA nunca. Junto a ellas, Castilla-La Mancha, que vio caer sus ingresos no financieros en un 21 por ciento, y Andalucía, que lo hizo en un 13, sí han utilizado el FLA. Por la vía del gasto ocurre otro tanto: Castilla y León aumentó su gasto entre 2002 y 2015 un 117 por ciento, pero nunca utilizó los fondos del FLA, mientras que Islas Baleares y la Comunidad Valenciana, que sí han sido beneficiarias, experimentaron incrementos del 153 y el 104 por ciento, respectivamente.

Entrando en algo más de profundidad en los presupuestos autonómicos, nos encontramos con que *el peso que han tenido los intereses de la deuda es bastante similar en la mayoría de los territorios*, con la excepción de Cataluña, donde las cifras han estado en el entorno del 30 por ciento durante todo el periodo. En el resto de comunidades los intereses han absorbido entre el 2 y el 5 por ciento de los ingresos no financieros, de modo que parece difícil explicar el uso del FLA por el peso de los intereses de las deudas contraídas en el periodo previo al 2012.

Sin embargo, si vemos los datos de endeudamiento, nos encontramos con una fotografía algo más nítida. Aunque todas las comunidades llegaron al año 2012 con niveles de deuda por encima del 10 por ciento del PIB, *son aquellas con ratios más altas las que han recurrido en mayor medida a los fondos de liquidez*. La Comunidad Valenciana, con un 31 por ciento, Castilla-La Mancha y Cataluña, con cifras en torno al 27 por ciento, y Baleares con casi un 24, son los territorios que más fondos han recibido, junto con Murcia.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Así pues, *no se puede afirmar que los problemas de liquidez de las comunidades autónomas hayan tenido una causa única*, sino que ha sido una conjunción de elementos la que ha provocado la insostenibilidad presupuestaria: por una parte, unos programas de gasto muy rígidos a la baja y unas caídas muy acusadas de recursos, y por otra unos niveles de endeudamiento acumulado elevados.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

¿30 años no es nada? Los técnicos en el modelo de financiación regional

Alfonso Utrilla de la Hoz

30/6/2016

En los últimos treinta años de descentralización política y fiscal en España se han aprobado distintos modelos de financiación autonómica en los que han intervenido los gobiernos centrales y regionales, las fuerzas políticas de diferente signo y distintos agentes económicos y sociales que han ido orientando y condicionando las reformas del sistema. Estos actores públicos y privados han contado con el concurso más o menos articulado de grupos de expertos y la opinión de consultores y académicos que se han pronunciado sobre los distintos aspectos que configuran el diseño técnico de un sistema de financiación y sus aplicaciones en nuestro país, a la luz de las experiencias comparadas.

Gracias a la colaboración de todos, *el sistema español ha ido evolucionando con el tiempo hacia un rumbo, a grandes rasgos, homologable con los fundamentos teóricos del federalismo fiscal y con modelos que combinan autonomía de ingresos y nivelación regional*. Así, en este ya amplio período de tiempo nuestro sistema ha transcurrido desde una financiación condicionada a una mayor incondicionalidad, permitiendo mayor autonomía de gasto y diferenciación en los programas que articulan las competencias autonómicas. Se ha pasado también de un sistema basado en fuentes tributarias separadas a modelos de impuestos compartidos, que vinculan más los ingresos regionales a la evolución de las grandes bases tributarias. Igualmente el sistema ha evolucionado desde un sistema de participación en los ingresos del Estado hacia una mayor posibilidad de diferenciación fiscal.

Cuando se abre un próximo período de reforma del modelo es necesario recordar la lista de problemas “técnicos” pendientes en los que los expertos pueden aportar soluciones razonables. Seis son, a mi juicio, las *principales cuestiones técnicas que pueden facilitar acuerdos y resolver problemas*.

La primera hace referencia a la búsqueda de mecanismos técnicos que contribuyan a *hacer partícipes a los sistemas forales de los elementos de nivelación interterritorial necesarios respetando sus características*. Bien a través de la *nivelación* horizontal y/o a través de su contribución a los fondos estatales destinados a tal fin, es necesario abordar, después de treinta años, esta cuestión.

La segunda hace referencia a la articulación de *mecanismos técnicos de transición que permitan superar el condicionante del statu quo que neutraliza cualquier reforma en términos*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

efectivos. A través de sistemas de doble vía o la fijación de períodos de convergencia se puede solventar este *condicionamiento* tan significativo.

La tercera cuestión técnica está relacionada con la necesidad de contar con *instrumentos de ajuste en el cálculo y articulación del sistema de entregas a cuenta y la aplicación distorsionante del criterio de caja en la evolución de los ingresos del Estado (ITE)*, que genera problemas *financieros* especialmente en los cambios de ciclo económico.

La cuarta cuestión técnica pendiente es mejorar la *determinación de los criterios de recaudación normativa en los tributos cedidos*, con el fin de establecer un criterio transparente para su cálculo y separar la *capacidad fiscal* de referencia del uso discrecional de la misma.

La quinta cuestión es mejorar técnicamente los *mecanismos complementarios de financiación condicionada* y, especialmente, el diseño de los *Fondos de Compensación Interterritorial*, asunto pendiente desde hace años, dotándoles de mayor objetividad y eficacia.

Finalmente, la sexta cuestión pendiente es articular *procedimientos institucionales, técnicos y políticos, que permitan desarrollar una actuación más fluida y cooperativa entre las distintas administraciones*. En este sentido, aunque la ausencia de un modelo explícitamente *federal* condiciona el diseño de instituciones adecuadas, el impulso de los grupos de trabajo permanentes multilaterales facilita el funcionamiento de un sistema más engrasado y limita los aspectos inevitablemente conflictivos de articulación de intereses contrapuestos.

Mejorar estas cuestiones más técnicas suavizaría el proceso de reforma y aportaría a los interlocutores concernidos más información e instrumentos para la toma de decisiones.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Financiación autonómica: entre la corresponsabilidad y la justicia

Luis Ángel Hierro Recio

5/7/2016

El debate sobre la financiación autonómica es probablemente uno de los más relevantes para los ciudadanos. Por una parte, *las comunidades autónomas (CCAA) son el instrumento de canalización de las demandas territoriales de autogobierno* de nuestro país y ello conlleva la necesidad de que exista una financiación suficiente para el ejercicio de dicho autogobierno. Pero claro, como en cualquier país que se organice federalmente, dada la distribución desigual de la renta y la riqueza, con los mismos tributos unas CCAA recaudan más y otras recaudan menos, de ahí que si queremos evitar inequidades horizontales entre los sujetos y permitir el autogobierno en todos los territorios *es necesario que existan transferencias del Estado que equilibren los ingresos*.

Con las CCAA pasa como con los ayuntamientos: el Estado aporta recursos para homogeneizar la prestación de servicios. Pero claro, a diferencia de los ayuntamientos, donde las aspiraciones de autogobierno municipalistas son muy limitadas, *en el nivel autonómico las aspiraciones de autogobierno son casi ilimitadas*. Sus capacidades legislativas son amplísimas y obviamente muchos gobiernos autonómicos tienen tendencia a demandar la máxima capacidad para decidir sobre los recursos. Disponer de los recursos es disponer del poder político derivado del poder fiscal y por tanto es hablar de autogobierno con mayúsculas.

Esto hace que el problema de la financiación autonómica se mueva en la búsqueda de un *compromiso entre las aspiraciones máximas de autogobierno fiscal de algunos* (corresponsabilidad) y la *necesidad de garantizar un trato equitativo* de los sujetos con independencia del lugar en que residan, de forma que todas las CCAA pueda prestar sus servicios dado un nivel de esfuerzo fiscal (equidad horizontal).

Si todo quedara ahí, la cuestión, aun siendo problemática, no sería tan complicada como lo es en realidad. De hecho, la complicación aumenta sensiblemente cuando reparamos en que la financiación autonómica implícitamente es la financiación de los servicios públicos del Estado del Bienestar.

Las CCAA gestionan la sanidad, la educación y la dependencia y atención social. Sólo quedan fuera del ámbito autonómico las prestaciones económicas, pensiones y prestaciones por desempleo. Para este tipo de servicios, *los ciudadanos no ya demandan un*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

trato equitativo sino que demandan un trato igual, es decir que todos obtengamos el mismo nivel de servicio y que en todo caso si se produce desigualdad sea a favor de los que menos tienen, lo que implicaría desigualdad a favor de las CCAA con menos recursos. Esto hace que el conflicto vaya más allá y se dé no entre corresponsabilidad y equidad horizontal, sino entre corresponsabilidad y justicia (equidad horizontal más equidad vertical).

Complicado esto de la financiación autonómica, ¿verdad?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

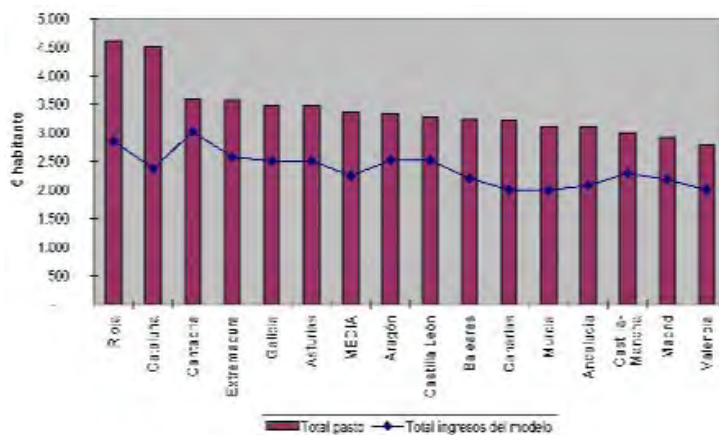
Las comunidades autónomas: distintas realidades

Maite Vilalta Ferrer

12/7/2016

Los datos sobre el total de *gasto realizado por las comunidades autónomas muestran diferencias significativas*. En el año 2013, dejando de lado las comunidades autónomas forales, la media se situó en los 3.363 euros por habitante. Tal como muestra el gráfico, seis comunidades autónomas, encabezadas por La Rioja y Cataluña, se encuentran por encima, y el resto por debajo, siendo Madrid y la Comunidad Valenciana las que están en la cola. Mientras que el gobierno de La Rioja gastó una media de 4.609 euros por cada uno de sus habitantes, los de la Comunidad Valenciana sólo recibieron 2.777 euros de su gobierno autonómico. Se trata nada más y nada menos de una diferencia de 1.832 euros per cápita.

Total gasto y total ingresos procedentes del modelo de financiación* de las comunidades autónomas de régimen común.
Euros habitante 2013



* Incluye financiación de competencias específicas.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e INE.

Existen aportaciones interesantes sobre *cuáles son los factores que explican estas diferencias*. No entraremos aquí a analizarlas, solo pretendemos ponerlas de manifiesto e invitar a reflexionar sobre las mismas.

Desde el punto de vista teórico, que los gobiernos hagan cosas distintas es, precisamente, una de las razones que justifican su propia existencia. Se supone que los gobiernos toman sus decisiones de acuerdo con las preferencias de sus ciudadanos y, en

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

la medida que éstas puedan ser distintas, tomarán decisiones distintas. Se trata, sin duda, de uno de los fundamentos de la teoría del federalismo fiscal. *A mayor heterogeneidad interterritorial, mayores son los beneficios de la descentralización.* Claro que ello es suponer que los gobiernos se comportan pensando en las preferencias de sus ciudadanos y cumpliendo con los programas electorales con los que se han presentado a unas elecciones. Quizás sea mucho suponer. Pero si la hipótesis fuera más o menos cierta, significaría que la ciudadanía de algunas comunidades autónomas, pide a sus gobiernos que presten determinados servicios o hagan determinadas políticas, que conlleven un mayor volumen de gasto que el de otras comunidades autónomas, donde sus ciudadanos esperan otras cosas de sus gobiernos.

Hasta aquí nada que objetar. Las diferencias en el gasto responderían a diferencias en las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, ello no puede desvincularse de lo que pasa por el lado del ingreso. Aquí entra en escena el modelo de financiación: ¿el volumen de gasto de los gobiernos autonómicos, es distinto por qué disponen de un distinto volumen de recursos? La pregunta es obvia: *¿unos gastan más porque tienen más?* El modelo de financiación aparece, de este modo, como otro de los posibles determinantes del gasto autonómico, tanto por la cuantía de recursos que garantiza a cada gobierno, como por la forma de obtenerla. No es lo mismo que los ingresos procedan de tributos sobre los cuáles los gobiernos también pueden tomar decisiones (¿qué pueden también ser distintas!), o que procedan de subvenciones. *Se gastará distinto según cuál sea la forma de ingresar.* Esta es otra de las lecciones que hemos aprendido de la teoría del federalismo fiscal.

El gráfico muestra que los recursos procedentes del modelo de financiación han permitido cubrir un porcentaje distinto del total de gasto realizado por cada gobierno autonómico. Si nos fijamos en la media, en el año 2013, *el modelo de financiación permitió cubrir el 67% del gasto realizado por el conjunto de los gobiernos autonómicos.* Este porcentaje oscila entre el 53% correspondiente a Cataluña y el 84% correspondiente a Cantabria. ¿Cómo se las arreglan para cubrir la totalidad del gasto? Pues *cada cual, dentro del poco margen que tienen de maniobra, se las arregla como puede.* Fundamentalmente, además de venderse el patrimonio e inventarse nuevos tributos, solo les queda recurrir al endeudamiento. El peso de los pasivos financieros sobre el total de gasto es del 43% en Cataluña y del 11% en Cantabria.

¿Qué están mostrando todas estas diferencias? ¿Qué las explica realmente? ¿Son justificables? ¿Qué debería cubrir y qué no debería cubrir el modelo? Estaría bien que se reflexionara sobre todo ello a la hora de abordar la revisión del modelo de financiación. Y aunque lo dejaremos parar otro escrito, no deberíamos olvidar de incluir en la reflexión a las comunidades autónomas forales.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Declive demográfico y financiación regional

David Cantarero Prieto

19/7/2016

Desde hace años experimentamos pérdidas de población y la que se queda aquí vivirá muchos más años según el INE. El fenómeno del “envejecimiento del envejecimiento” (mayor porcentaje población de edad avanzada dentro de la mayor a 65 años) a nivel demográfico puede identificarse con cierta involución poblacional y *afecta ya a la capacidad de financiación de muchos de los principales gastos sociales que están en manos de nuestras autonomías* (sanidad, dependencia, etc.). Asimismo, el alto déficit y la deuda del sector público (99% del PIB en España o, lo que es lo mismo, 1.078.806 millones de euros) nos hace ser menos autónomos y no depender ya de nosotros mismos, a lo que se une el hecho que habrán de ser financiados por un menor número de contribuyentes que ahora, lo que dificulta aún más todo.

Este claro desequilibrio financiero continuará condicionando la evolución de nuestro gasto público regional en el terreno social-sanitario, pudiendo ralentizar las tasas de crecimiento potencial de nuestra economía. Dicho declive demográfico se constata por el hecho de que España es, según Eurostat, el país europeo que más población ha perdido en estos últimos años, siendo sus causas principales tanto *la emigración por la crisis como la falta de dinamismo y oportunidades*. Siguiendo esa tendencia, esta variación residencial negativa tiene como agravante el efecto de pérdida de capital humano por dichos emigrantes, bien porque en el lugar de destino encuentren un trabajo que en origen no esté disponible, bien porque allí les paguen salarios más altos o bien porque tengan mejores condiciones laborales y de conciliación, más trabajo de su sector e incluso más opciones a ascender, a diferencia de aquí, donde gran parte de las ofertas laborales son de tipo temporal y provisional.

Así, al seguir registrándose crecimientos vegetativos negativos (nace menos gente y aumentan las defunciones, provocando un menor relevo generacional), *pasamos de ser territorios receptores de inmigrantes a emisores de población al exterior*. ¿Quién pagará entonces el gasto social? La respuesta está en el difícil equilibrio de equidad intergeneracional condicionado por una estructura demográfica en forma de “pirámide invertida” (muchas más personas mayores que jóvenes).

Y es que en el sistema de financiación autonómica actual *el indicador de la necesidad de gasto sigue siendo la población ajustada, aunque ello no responde a un estudio riguroso de necesidades* (como ha realizado Australia), sino a unas ponderaciones que deberían, por

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

ejemplo, revisar mejor la incidencia que el volumen de población mayor de 65 tiene sobre el coste final de prestación de los servicios públicos, pues no explica de forma adecuada el coste de la prestación, al ignorar el peso del sector privado en su provisión y el consiguiente efecto en los costes que se deriva de la reducción de usuarios de los servicios públicos. Asimismo, el *número de personas dependientes o de aquellas que padecen enfermedades crónicas* podrían servir para aproximar, aún más, el gasto real de tipo social de las autonomías.

Por consiguiente, ha de abordarse con premura *un análisis de sensibilidad que valide nuevas variables de necesidades de gasto*, a fin de reflejar mejor el margen de maniobra con el que las regiones pueden contar en términos de suficiencia financiera. Esto tiene otro corolario importante: que las normas que regulan la evolución del sistema y su reparto de recursos entre autonomías las condicionan al financiarse. Así, la falta de actualización periódica según la evolución de sus necesidades de gasto y de la involución demográfica constituye una de las principales justificaciones para que cualquier región solicite periódicamente revisar el sistema de financiación.

¿Qué más hacer? Deberían diseñarse *planes estratégicos de envejecimiento activo y saludable* que se combinen desde la parte limitada que el sector público pueda actuar. De la astucia para superar el “efecto túnel” depende todo, pues las regiones “jóvenes” y de bajo declive demográfico crecerán más y tendrán más oportunidades de posicionarse ante posibles ganancias en la próxima reforma del sistema de financiación autonómica.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

¿Veinte apellidos vascos?

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

6/9/2016

Dadas las fechas, me voy a permitir una frivolidad en este blog que, gracias a las múltiples colaboraciones de excelentes compañeros de profesión –y, más importante, en muchos casos amigos de diferentes partes de España– explora con seriedad los problemas y posibles soluciones de nuestra estructura territorial.

No hay duda de que España es compleja, con sus diferencias, su historia, su carácter. De ahí los *riesgos (aunque también oportunidades) a los que nos enfrentamos* y que en la actualidad contribuyen a explicar las dificultades para formar gobierno. Plurinacionalidad, derecho a decidir o a autodeterminarse, agravios y frentes, castas, vetos, líneas rojas.

Y todo ello está afectando a cómo pretendemos organizarnos y tomar las decisiones básicas para nuestra vida en común. De repente parece que no somos capaces, somos demasiado diferentes.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha publicado recientemente los datos de los apellidos más frecuentes en España. La tabla muestra los veinte más comunes, ya ordenados alfabéticamente, en seis provincias y muestra las coincidencias respecto a Álava (simplemente era la primera del archivo).

LOS 20 APELLIDOS MÁS COMUNES POR LUGAR DE RESIDENCIA						
ÁLAVA	ALBACETE	BARCELONA	CÁDIZ	LA CORUÑA	VIZCAYA	FRANCIA
ALONSO	ALFARO	ALVAREZ	BENITEZ	ALVAREZ	ALONSO	BERNARD
ALVAREZ	DIAZ	DIAZ	DIAZ	BLANCO	ALVAREZ	BERTRAND
BLANCO	FERNANDEZ	FERNANDEZ	DOMINGUEZ	CASTRO	BLANCO	DAVID
DIAZ	GARCIA	GARCIA	FERNANDEZ	DIAZ	DIAZ	DUBOIS
FERNANDEZ	GOMEZ	GOMEZ	GARCIA	FERNANDEZ	DIEZ	DURAND
GARCIA	GONZALEZ	GONZALEZ	GOMEZ	GARCIA	FERNANDEZ	FOURNIER
GOMEZ	HERNANDEZ	HERNANDEZ	GONZALEZ	GOMEZ	GARCIA	GIRARD
GONZALEZ	JIMENEZ	JIMENEZ	GUTIERREZ	GONZALEZ	GOMEZ	LAURENT
GUTIERREZ	LOPEZ	LOPEZ	JIMENEZ	IGLESIAS	GONZALEZ	LEFEBVRE
HERNANDEZ	MARTINEZ	MARTIN	LOPEZ	LOPEZ	GUTIERREZ	LEROY
JIMENEZ	MORENO	MARTINEZ	MARTIN	MARTINEZ	HERNANDEZ	MARTIN
LOPEZ	MUÑOZ	MORENO	MARTINEZ	OTERO	JIMENEZ	MOCHEL
MARTIN	NAVARRO	MUÑOZ	MORENO	PEREZ	LOPEZ	MOREAU
MARTINEZ	PEREZ	NAVARRO	MUÑOZ	REY	MARTIN	MOREL
MORENO	RODRIGUEZ	PEREZ	PEREZ	RODRIGUEZ	MARTINEZ	PETIT
MUÑOZ	ROMERO	RODRIGUEZ	RAMIREZ	ROMERO	PEREZ	RICHARD
PEREZ	RUIZ	ROMERO	RODRIGUEZ	SANCHEZ	RODRIGUEZ	ROBERT
RODRIGUEZ	SAEZ	RUIZ	ROMERO	SUAZES	RUIZ	ROUX
RUIZ	SANCHEZ	SANCHEZ	RUIZ	VARELA	SANCHEZ	SEMON
SANCHEZ	SERRANO	TORRES	SANCHEZ	VAZQUEZ	URIARTE	THOMAS
COINCIDENCIAS	15	17	16	12	17	1

Fuente: INE, Institut National de la Statistique et des Études Économiques, via Wikipedia.

Con Albacete hay 15 coincidencias, 17 con Barcelona, 16 con Cádiz, 12 con La Coruña, 17 con Vizcaya. Y una sola coincidencia entre Álava y Francia.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Otros datos que se pueden obtener de la explotación del Padrón de 2015 del INE: en Baleares sólo el 55% de los habitantes nacieron en esa misma comunidad autónoma y hasta un 28,9% de los nacidos en España proceden de otras autonomías. En estas estadísticas que muestran la movilidad interna de las personas le acompañan Madrid (56,6% y 31,1%), Cataluña (64,7% y 22%) o el País Vasco (71,9% y 21,5%), entre las que registran mayor interrelación con otras comunidades. Y si desagregamos los datos por franjas de edad, dichas relaciones se hacen todavía más evidentes: en Cataluña los menores de cincuenta años nacidos en otra comunidad son el 7%, mientras que entre los mayores de dicha edad representan el 44,3%. Y hay que tener en cuenta que aquí sólo se tiene en cuenta la primera generación para apreciar la movilidad. Desde 2008 tres millones de personas se han trasladado (registrando dicho cambio en el Padrón) entre las diferentes comunidades.

Cataluña representa el 16,1% de la población española y el 18,9% del PIB. El País Vasco el 4,7% de la población y el 6% del PIB (sus PIB per cápita son un 18,8% y un 30,8% superiores a la media española). Galicia el 5,8% de la población y el 5,5% del PIB (un 12,3% por debajo de la media en términos per cápita). En conjunto, estas tres comunidades (dos de ellas con próximas elecciones –en las que el “derecho a decidir” es un elemento esencial– y la otra con un proceso de independencia en marcha) representan un 25% de población y un 30% del PIB, aproximadamente.

En estas comunidades desde 1980 hasta hoy ha gobernado (con los votos de los catalanes, vascos y gallegos) la derecha entre un 80% (Cataluña y Galicia) y un 90% (País Vasco) de los años.

Pero todo va a cambiar (para mejor) si decidimos (de una vez para siempre) si queremos ser (aunque sea por un solo voto) *Garcías* catalanes, vascos, gallegos o de Albacete.

Lo dicho, una frivolidad.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Lo mejor es enemigo de lo bueno

Roberto Fernández Llera

14/9/2016

La frase del título es una de esas que nos deberían servir siempre como acicate para avanzar en la vida. Y, desde luego, también en el camino hacia un mejor funcionamiento del sector público.

Por ejemplo, dado que resulta obligada la evaluación continua y la retribución diferencial del desempeño de los empleados públicos, no es posible eludirla, inventando excusas basadas en la eterna búsqueda de un sistema ideal que nunca llega. Mientras tanto, “la casa sin barrer”, es decir, un injusto e ineficiente igualitarismo en sueldos, complementos y escalafones.

Otro ejemplo. Si la necesaria corrección de un evidente defecto de diseño en un impuesto (pongamos, un error de salto o un beneficio fiscal regresivo) queda frenada por falta de acuerdo entre posiciones maximalistas (unos abogan por eutanasiar el impuesto; otros por dejarlo irreconocible), al final el resultado es la situación actual. En otras palabras: por no ser capaces de acordar “lo mejor” o acaso “lo menos malo”, lo cierto es que seguimos en la nefasta situación actual, la peor de todas. *La falta de acuerdo sólo implica favorecer la prolongación del mal que se trata de corregir.*

En muchas esferas de lo cotidiano, la política o la economía, la alternativa a no hacer nada, bajo la peregrina disculpa del miedo a lo nuevo, es seguir donde estamos, perpetuar el statu quo que, en muchas ocasiones, es una alternativa muy mala. Quizás la peor de todas.

Pues bien, *lo mejor es enemigo de lo bueno, también en materia de financiación autonómica.*

No podemos aspirar a diseñar –y aún menos a hacer funcionar– un sistema óptimo, por la sencilla razón de que tal cosa no existe. *¿Óptimo para quién? ¿Para el gobierno central? ¿Para una comunidad autónoma concreta? ¿Para un grupo de ellas? ¿Para desplegar espacios fiscales propios o para asegurar la suficiencia, aunque sea a costa de doblegar la autonomía financiera?*

Lo mejor es enemigo de lo bueno, pero eso *tampoco significa que debemos conformarnos con reformas efímeras o cicateras.* Aplicado al sistema de financiación autonómica, no sería razonable abrir un debate técnico y político de altura para terminar en poca cosa. *No se puede admitir un parto de los montes lleno de ratones.* Si el avance va a ser infinitesimal, mejor nos quedamos donde estamos y ahorramos elevados costes de transacción.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

El diagnóstico está hecho, los problemas del sistema son conocidos y sus consecuencias están cuantificadas. Entonces, ¿por dónde empezar? Pues probablemente por el debate y el acuerdo en torno a *mejoras que supongan avances parciales, pero significativos*, particularmente sobre cuestiones orientadas a cuatro líneas de actuación.

La primera, para constatar que esta vez *no será posible recurrir a la financiación “extra”* aportada en exclusiva por la Hacienda central, por la sencilla razón de que el intenso proceso de consolidación fiscal en todos los niveles de gobierno —incluido ese— impide tal cosa. Es decir: o se reparte de otra forma el montante actual (juego de suma cero, por tanto, con ganadores y perdedores absolutos) o se acuerda incardinar más estrechamente el propio sistema de financiación autonómica con los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La segunda, relativa al *aumento de la capacidad normativa de las comunidades autónomas en tributos*, directos e indirectos, compartidos y propios. Unido a esto deben introducir los mecanismos apropiados de refuerzo de la corresponsabilidad fiscal efectiva, no sólo teórica.

La tercera, para garantizar una nivelación suficiente, bajo un *amplio acuerdo político sobre el concepto “español” de equidad*, aunque sin llegar a construir un sistema distorsionador. En paralelo, también se debe avanzar hacia una valoración adecuada de las necesidades de gasto en términos reales y —una vez más hay que repetirlo— reconducir los resultados de los sistemas forales vascos y navarro.

La cuarta, para analizar las *causas del endeudamiento*, con especial referencia al periodo 2009-2016, de tal forma que puedan ser tratadas de forma diferenciada, desde luego, huyendo de soluciones fáciles y o *perdones universales* que sólo producirían una sensación de agravio y un serio problema de riesgo moral.

Quedan lejos *otros tiempos* en los que las costuras del sistema sólo estaban hilvanadas, pudiendo ensayarse patrones y tallas más amplias. Desde el modelo de 2002, pero sobre todo desde 2009, *hay ciertos límites que ya no se pueden sobrepasar*. Uno muy evidente es la cesión de ciertos tributos (algunos ya en el 100% o con porcentajes que, de ser mayores, podrían comprometer la propia suficiencia de la Hacienda central). En cambio, hay *parcelas yermas que podrían ahora comenzar a dar fruto*, como es el caso de una *imposición indirecta más descentralizada* hacia las comunidades autónomas.

El puzle o *sudoku*, como se dijo en algún momento, puede encajar, pero eso no asegura que el resultado sea siempre deseable. Lo único que se habría conseguido en ese hipotético caso es un consenso basado en demasiadas renunciadas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

¿Hay solución entonces? Debe haberla. Tiene que haberla. Que sea en 2017 ya parece una utopía, más aún con gobiernos en precario y parlamentos tremendamente fragmentados. Pero es el objetivo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

La (in)soportable consolidación del FLA

José Manuel Tránchez Martín

Ana Herrero Alcalde

Javier Martín Román

20/9/2016

Desde el año 2012, con la aprobación del Real Decreto-ley, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas en el ámbito financiero, la Administración General del Estado (AGE) ha venido poniendo en marcha un mecanismo de apoyo a la liquidez que, bajo la denominación genérica de Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), incorpora distintas medidas para facilitar que las comunidades autónomas (CCAA) puedan atender a sus problemas de liquidez originados por distintas razones: vencimientos de deuda, pago de intereses, liquidaciones negativas del sistema de financiación o pagos pendientes a proveedores. alguna valoración previa realizada de este mecanismo en este mismo blog puede verse [aquí](#).

Este mecanismo fue definido inicialmente como “de carácter temporal y voluntario”, pues incorporaba medidas que se antojaban como soluciones coyunturales o de cierta urgencia para inyectar una necesaria liquidez en el sistema y presentaba relevantes condicionamientos fiscales y financieros para aquellas CCAA que se adhirieran voluntariamente al mismo. Sin embargo, la evolución de los datos del FLA muestran que, lejos de ser un mecanismo provisional y destinado a paliar una situación coyuntural, este instrumento y el tipo de relaciones intergubernamentales que genera *parecen tener visos de hacerse estables en el tiempo* y, de alguna forma consolidarse dentro de la financiación regional.

Así, en primer lugar, se observa que la cantidad global que la AGE ha venido disponiendo para el FLA ha ido progresivamente en aumento. En 2012 el mecanismo comenzó con una aportación de 16.638 millones de euros y en los años sucesivos las cuantías agregadas han sido de 22.920 millones (2013), 23.215 millones (2014) y 35.931 millones en 2015. Así pues, parece observarse que *los problemas de liquidez de las CCAA, lejos de ir solventándose parecen ser cada vez mayores* en términos agregados y ello a pesar de que, tal como se dice, estamos en una senda de recuperación económica con mejora de los datos de crecimiento y una progresiva consolidación fiscal.

En segundo lugar se observa que, especialmente a partir de 2015, ha aumentado radicalmente el número de CCAA solicitantes de apoyo. Mientras que en 2012 sólo 9 CCAA se adhirieron inicialmente al FLA, ya en 2015 todas las de régimen común aparecen incorporadas al sistema, con lo que parece, sin duda, haberse generalizado. A

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

ello puede haber contribuido la incorporación al FLA de una nueva aportación denominada *Facilidad Financiera* destinada a financiar el déficit objetivo de 2015 en las CCAA, aunque las nuevas CCAA adheridas también solicitaron ayudas por los conceptos ya tradicionales del FLA. De momento se resisten las CCAA forales, no sabemos si porque realmente no tienen problemas de liquidez como las demás o porque se muestran realmente celosas de cumplir los condicionamientos fiscales y financieros que implica la adhesión al FLA.

Cantidades agregadas asignadas al FLA. Millones de euros

	FLA 2012	FLA 2013	FLA 2014	FLA+FFF 2015	TOTAL
Andalucía	2.753	4.544	4.097	3.436	14.871
Aragón	0	0	0	1.435	1.435
Asturias	262	521	0	520	1.303
Baleares	472	1.046	1.087	1.006	3.612
Canarias	907	842	817	971	3.536
Cantabria	137	327	345	362	1.170
Castilla y León	0	0	0	2.008	2.008
Cas-La Mancha	1.037	860	1.608	1.168	4.673
Cataluña	6.665	10.815	7.913	11.134	36.526
C.Valenciana	3.829	3.119	8.057	8.643	21.849
Extremadura	0	0	178	755	933
Galicia	0	0	0	1.505	1.505
Madrid	0	0	0	1.569	1.569
Murcia	537	845	1.113	1.155	3.649
Navarra	0	0	0	0	0
País Vasco	0	0	0	0	0
La Rioja	0	0	0	267	267
TOTAL	16.638	22.921	23.215	35.832	98.706

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Sin duda alguna, la introducción del FLA ha tenido *efectos positivos* en el sistema como instrumento de “rescate suave” ante los problemas autonómicos de liquidez, evitando la interrupción brusca de los flujos de financiación, garantizando la continuidad de la prestación de los servicios públicos y permitiendo la supervivencia de muchas PYMES y autónomos proveedores de las administraciones autonómicas. Sin embargo, desde el punto de vista de las condiciones necesarias para el correcto funcionamiento de un estado descentralizado, esta tendencia de consolidación del mecanismo (que surgió como coyuntural y de urgencia) conlleva *algunos riesgos indudables*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

En primer lugar, la permanencia de un mecanismo de cobertura para los eventuales problemas de liquidez que puedan tener las CCAA *no genera incentivos* para que éstas puedan acometer con seriedad sus necesarios esfuerzos de corresponsabilidad en las tareas de consolidación y sostenibilidad. Es más, supone una contribución adicional a un escenario de “restricción presupuestaria blanda” que es una de las grandes limitaciones con las que cuenta nuestro actual estado descentralizado.

En segundo lugar, la persistencia del mecanismo contribuye a una *pérdida de autonomía* y, por tanto de corresponsabilidad, para las CCAA. En la medida que éstas se hacen peticionarias y dependientes del FLA, se ven obligadas a ir incorporando más condicionamientos fiscales y financieros en su toma de decisiones, lo que reduce su margen de maniobra.

Por último, el FLA es un instrumento heterogéneo que *dificulta aún más la transparencia* de las relaciones financieras intergubernamentales en un sistema de por sí ya complejo. Funciona como una especie de “cajón de sastre” que incorpora en realidad distintas medidas de apoyo a distintos problemas de liquidez de las CCAA: vencimientos de deuda, pago a proveedores, liquidaciones negativas del sistema de financiación, etc. Además es un mecanismo permeable en el tiempo y susceptible de cambios, como muestra la incorporación en 2015 del concepto de “facilidades financieras”. Esta heterogeneidad de objetivos y permeabilidad dificulta el seguimiento de los flujos financieros que se producen entre las CCAA y la AGE, contribuyendo a la opacidad de las mismas, cuestión que se antoja como un problema esencial para un funcionamiento eficiente y responsable dentro de un estado descentralizado.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Deseos y realidades

Francisco Pedraja Chaparro

22/9/2016

Qué bueno sería para el sistema de financiación si, en su diseño, se siguieran las recomendaciones de los académicos. ¿O no?

A veces, como sucede con el indicador de las necesidades de gasto, nos empeñamos en ver lo que no es. Cuando realizamos las comparaciones de los resultados del modelo de 2009 entre comunidades autónomas, utilizamos la población ajustada relativa a los servicios públicos fundamentales, cuando todos sabemos que *ese criterio distributivo no se aplicó estrictamente a ninguno de los grandes componentes del acuerdo (statu quo, recursos adicionales y fondos de competitividad)*. De haberse hecho así, el acuerdo no se habría logrado.

En la estimación de las necesidades, los académicos podemos ayudar, pero *nos engañaríamos si creyéramos que se trata de una cuestión exclusivamente técnica*. Siempre hay aspectos que precisan una solución política; en definitiva, un acuerdo entre los agentes que intervienen en el proceso y ese es el criterio que debemos utilizar cuando realicemos las comparaciones y no otro distinto aunque nos parezca más adecuado.

Otro deseo que choca con la realidad, relacionado con la estimación de las necesidades de gasto, es la sencillez del modelo. Los de la academia que habéis estado directamente implicados en los diversos procesos negociadores podréis hablar con mayor conocimiento de causa pero, sin haber participado directamente en tales procesos, un simple vistazo a la experiencia comparada nos debería alertar sobre la complejidad del resultado. Montar un sistema de financiación para territorios con notables diferencias en factores demográficos, geográficos, en renta y riqueza y, sobre todo, en exigencias de autogobierno, *hacen prácticamente imposible alcanzar soluciones simples y estables*.

Lo anterior no significa que esté de acuerdo con el tortuoso camino seguido en la última reforma al tratar de calcular las necesidades de gasto o que me parezca adecuado el grado de complejidad alcanzado con el actual modelo de financiación. Simplemente trataba de llamar la atención de que si se lograra un futuro acuerdo de financiación, lo que está por ver, *dudo mucho que las necesidades de gasto se calculen con una simple suma ponderada de variables y que el sistema pueda entenderlo el común de los mortales*. Me contentaría con poder entenderlo yo y sin mucho esfuerzo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Esa “droga” llamada FLA

Luis Ángel Hierro Recio

27/9/2016

La crisis de deuda soberana sufrida por España y otros países de la Unión Europea, como consecuencia del ataque especulativo que sufrió el euro, y que finalizó con el anuncio de compra selectiva de deuda soberana por el presidente del Banco Central Europeo en agosto de 2012 (por cierto anuncio que nunca se llegó a ejecutar y que a pesar de ello solucionó la crisis de deuda soberana), llevó a una gran parte de las comunidades autónomas (CCAA) a su expulsión de los mercados financieros. Las CCAA no tenían capacidad de colocar la deuda en los mercados y el Gobierno puso en marcha un sistema de intermediación, denominado Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), consistente en realizar préstamos del Gobierno a las CCAA, a cambio de que éstas cumplieran con los objetivos de estabilidad.

En su inicio el sistema obligaba a pagar intereses, lo que hacía que las CCAA intentaran reducir sus solicitudes de préstamos al FLA al mínimo indispensable. Con el fin de la crisis de deuda y la expansión cuantitativa aplicada por el BCE se hundieron los intereses y el Gobierno comenzó a tener ganancias de tipo *carry trade* (cobraba unos intereses mucho más altos por lo prestado a las CCAA que el que pagaba por su deuda). La injusticia de la situación era tan evidente que Montoro tuvo que ceder y el Gobierno dejó de cobrar intereses. Al dejar de cobrar intereses el desincentivo a endeudarse vía FLA desapareció.

A fecha de hoy, el FLA se ha convertido en un instrumento de **adicción**, una especie de “droga”, por la cual las CCAA obtienen financiación gratis a cambio de verse sometidas al control del Gobierno. Un sistema del que las CCAA no quieren salir porque tendrían que pagar intereses y que el Gobierno no quiere eliminar porque con él ha roto la voluntad autonómica de las CCAA.

Es más, ahora, en el colmo del despropósito, se está alimentando la idea de la **condonación** parcial de la deuda. Algunas CCAA, bien por adicción, ya que han preferido endeudarse en el FLA que ajustar su gasto, bien por la injusta distribución que produce la financiación autonómica, han acumulado un nivel de deuda excesivo y ahora piden un día sí y otro no que se les condone una parte del FLA.

La condonación del FLA además de ser injusta, porque premiaría a los incumplidores, tendría como consecuencia el primer *bailout* de CCAA y las condenaría a estar fuera de los mercados y a soportar muy elevados intereses durante muchos años. Además, claro está, del desprestigio internacional de nuestro país en el ámbito financiero.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

La solución sería fácil: *suprimir el FLA, mancomunar la mayor parte de la deuda para futuras emisiones e incrementar la financiación de las CCAA para permitir los pagos de la deuda acumulada por el FLA*. Obviamente al “camello”, el Gobierno, por definición jacobino, le encanta la idea de tener CCAA sumisas y con la autonomía recortada, por eso deja pasar el tiempo sin ofrecer ninguna solución para así generar más adicción.

Cosas de la política.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Gobierno y descentralización fiscal entre costuras

Javier Suárez Pandiello

4/10/2016

Decía CARLOS FUENTES en *La silla del águila* que “los pueblos juzgan más por lo que ven que por lo que entienden” y algo de verdad debe tener esta frase cuando desde los medios de comunicación (escritos y audiovisuales) y desde el vertedero anónimo en que se están convirtiendo las pujantes redes sociales, se redoblan los esfuerzos por trasladar a la opinión pública mensajes cada vez más simplificados, al tiempo que se renuncia explícitamente a debatir las cuestiones en las que se advierta un mínimo de complejidad.

Los 140 caracteres de un tuit empiezan a parecer, incluso, demasiados para formarse una opinión y la siempre inestimable ayuda en forma de *memes*, chanzas, chirigotas o cualesquiera otras muestras del siempre inagotable celtibérico ingenio acaban consolidándose más en la opinión pública que cualquier sesudo y reflexivo análisis que trate de resultar ponderado, superar trincheras o alumbrar con “luces largas”, como se dice ahora, el camino hacia el futuro, siquiera sea el más inmediato.

Viene esto a cuento, porque a lo largo de las últimas semanas la ya casi crónica situación de desgobierno existente en España parece haber encontrado (la opinión publicada *dixit*) un responsable único e incuestionable en el que hasta ahora viene siendo el principal partido de la oposición, partido cuyos dirigentes y militantes parecen empeñados en conducir hacia la irrelevancia, convenientemente escoltados por la mayoría de los creadores de opinión mediáticos y buena parte de intoxicadores interesados procedentes de otras fuerzas políticas, sean éstas aspirantes a nutrirse desde la oposición de los restos del naufragio o, alternativamente, permanezcan cómodamente instalados en los aledaños del gobierno, como si ambas partes fueran víctimas inocentes de todo lo que está pasando.

El caso es que los días, semanas, meses... siguen pasando y no parece estar claro, pese a los lamentables sucesos de este fin de semana, que una solución en forma de gobernabilidad esté próxima. El gobierno en funciones calla, amparado por una parte en un hipócrita presunto respeto al derecho de los demás a tomar sus propias decisiones, mientras por otra alienta a sus terminales mediáticas a presionar, no ya por la abstención activa del dividido partido socialista en una eventual nueva sesión de investidura, sino incluso por un pacto de gobernabilidad, amenazando implícitamente con recurrir a unas terceras elecciones (teóricamente indeseables para todos), ahora que el viento parece soplarles de popa.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Por su parte, el arsenal del *agitprop* a la izquierda del PSOE ve llegado el momento de dar un paso al frente e intentar trasladar a la ciudadanía la convicción de que son ellos quienes detentan el monopolio de la pureza ideológica frente a un partido socialista descosido y rendido a las presiones de los poderes financieros.

El expresidente GONZÁLEZ, tratando de apagar fuegos con gasolina, realizó la semana pasada unas polémicas declaraciones que cada cual puede, obviamente, juzgar en su integridad como crea conveniente. Yo, por mi parte quiero rescatar una frase de esas declaraciones que me parece especialmente brillante, dadas las circunstancias, en cuanto tiene de definición de la situación actual. Decía FELIPE GONZÁLEZ que “en este universo mundo (el presidente) RAJOY es el único animal que avanza sin moverse”. Ciertamente, en un mundo de relatividad, cuando todos parecen retroceder, el que se queda quieto parece avanzar, pero lo que no está nada claro es hacia dónde avanza. *¿Cuál es el destino?*

Yo no sé si el Partido Socialista debe abstenerse, si debe tratar de consensuar unas mínimas condiciones que aunque no satisfagan al conjunto de sus militantes sí puedan hacerlo a la mayoría de sus votantes, si reiterar su “no es no” y acudir a unas suicidas terceras elecciones o si desentenderse y dedicarse a labores de zurcido y costura. Esa es decisión que obviamente le corresponde a los órganos de dirección de ese importante partido. Sin embargo, en un momento en el que, dada la complejidad de las cosas, la mayoría de los opinadores parecen haber renunciado a ayudar a la gente a “entender”, como decía CARLOS FUENTES y se conforman con que esa misma gente “vea” debates convertidos en meros espectáculos a modo de “*reality* (o más bien *irreality*) *shows*”, yo creo firmemente en aquello que afirmaba hace unos años uno de mis autores preferidos, el libanés asentado en Francia AMIN MAALOUF, en su magnífico ensayo titulado *El desajuste del mundo*: “el cometido de los propagandistas es disimular las intenciones reales bajo los disfraces más nobles; y el cometido de los ciudadanos libres es examinar los hechos para desenmascarar las mentiras”.

Mientras tanto, parece evidente que iniciaremos el año próximo con prórroga presupuestaria, a pesar de la espada de Damocles que pende sobre nuestras cabezas en forma de amenaza de sanción europea, debido a nuestros reiterados incumplimientos en materia de déficit. Los gobiernos autonómicos, responsables de la gestión de los principales servicios sobre los que descansa nuestro tambaleante Estado del Bienestar *no saben a qué atenerse en materia de financiación* y se ven imposibilitados para presupuestar con un mínimo de realismo sus actividades para el próximo ejercicio. Eso sí, a pesar de toda la carga de calificativos y descalificaciones que han venido acompañando a la reforma del artículo 135 de la Constitución, en aras de garantizar la disciplina de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

mercado, continúan elaborándose (e incumpléndose reiteradamente) sucesivos planes de reequilibrio financiero en diversas comunidades autónomas (sin consecuencia alguna) y parece haberse consagrado un instrumento supuestamente extraordinario como es el Fondo de Liquidez Autonómico como principal prestamista para este nivel de gobierno. Un castizo diría que “a Dios rogando y con el mazo dando”. *Las contradicciones entre los discursos oficiales en materia de financiación territorial y el ejercicio real de la política son cada vez más flagrantes.*

Necesarias reformas institucionales en materia de organización y financiación en el ámbito local siguen pospuestas *sine die* y el debate nacional entre tanto parece circunscribirse a cómo coser, zurcir, remendar, suturar, o cuantos sinónimos más o menos amplificadores queramos añadir, los desgarros surgidos en la vida orgánica del partido *maldito*, culpable último de todos nuestros males, *como si quienes han venido gobernando los últimos años y han sido incapaces de generar consensos mínimos carecieran de responsabilidad alguna en todas estas materias.* En fin, parece que nos espera un rato (con perdón) de vida política entre costuras.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Consensos en financiación autonómica: ¿demasiado tarde?

Maite Vilalta Ferrer

11/10/2016

El pasado mes septiembre se celebró en Sevilla un [curso](#) de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) sobre “La reforma del modelo de financiación autonómica”, en el que tuve la oportunidad de participar. De las intervenciones y los posteriores debates que se mantuvieron se podría afirmar: *a)* que a día de hoy va existiendo un cierto *consenso académico* en torno a los principios económicos que debería cumplir el modelo, y *b)* que es necesario *revisar el actual modelo en cuanto antes*. Sin embargo, reflexionando posteriormente sobre estos dos aspectos pensé que, por un lado, *quizás el consenso llegue demasiado tarde* y, por otro, que es muy posible *que no haya reforma a corto plazo*.

Para algunos el modelo de financiación de las comunidades autónomas debería estar diseñado *siguiendo los postulados del federalismo fiscal*. Es cierto que ello responde a una determinada visión de la organización territorial del Estado, que implica reconocer a los gobiernos de las comunidades autónomas, como verdaderos sujetos políticos, con capacidad para relacionarse directamente con sus ciudadanos, tanto en la obtención de sus ingresos, como en la prestación de los servicios. Bajo este prisma, es imprescindible que los gobiernos autonómicos dispongan de capacidad para tomar decisiones sobre los tributos. *La soberanía fiscal no puede ser monopolio del gobierno central* (de la Federación), sino que debe ser compartida. Y bajo esta concepción federalista del modelo, la necesidad de hablar de equidad surge de la existencia de un sentimiento de pertenencia a una misma realidad política compartida (la Federación), y se busca la manera de dar cumplimiento a un cierto criterio de igualdad de recursos entre los distintos gobiernos para lo cual, se han inventado los fondos de nivelación. Si este fuera el enfoque, el modelo de financiación de las comunidades autónomas debería estar diseñado a partir de dos vías de obtención de los recursos: *una cesta tributaria* que les permitiera poder tomar decisiones tanto legislativas como de gestión y *un mecanismo de nivelación*. Así es como lo hemos defendido algunos desde siempre (¡30 años!), entendiendo a las comunidades autónomas desde la perspectiva del federalismo fiscal, con voluntad de autogobernarse, de ser corresponsables de sus propias decisiones en materia tributaria, sin olvidar que forman parte, al mismo tiempo, de un proyecto común que les conduce a participar de algún mecanismo de nivelación consensuado y entendido por todos.

Para otros el modelo de financiación de las comunidades autónomas debería responder a otra concepción de organización territorial del Estado, *la de un Estado unitario*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

En este caso la preocupación máxima es el reparto igualitario de los recursos entre los gobiernos autonómicos, recursos que han sido obtenidos previamente por un gobierno central que es quien los legisla y gestiona.

No se trata de calificar de bueno o malo uno u otro modelo, responden a dos concepciones distintas de Estado. Algunos creíamos que el primero, el diseñado bajo la perspectiva del federalismo fiscal, era el que mejor podía responder al encaje de aquellas naciones que, como Cataluña, han tenido históricamente *voluntad de autogobernarse sin dejar de formar parte del Estado español*. La reforma del Estatut de 2006 pretendía avanzar hacia esta concepción federal del Estado y, por tanto, del modelo de financiación que, si bien *estaba pensado para Cataluña, era perfectamente generalizable*. Es por ello que, para algunos, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2010 y los posteriores acontecimientos que desencadenó supusieron el último intento del “sueño” federalista.

Desde entonces tengo la percepción que *los postulados del federalismo fiscal han ido ganando adeptos* a la hora de hacer propuestas sobre el diseño del modelo de financiación de las comunidades autónomas. Existe en este sentido, un mayor consenso en relación a los elementos esenciales del modelo, que irían en la línea de potenciar la autonomía financiera de las comunidades autónomas, haciéndola compatible con algún criterio de equidad horizontal y de equilibrio vertical.

Está claro que es mejor tarde que nunca pero *quizás ya sea demasiado tarde*. Hasta el acuerdo de 2009, Cataluña se mostró comprometida en la construcción de un modelo que avanzara hacia aquella dirección. Ahora en Cataluña otras opciones, anteriormente solo contempladas por muy pocos, se han hecho creíbles y defensables para una mayoría. El modelo de financiación ha dejado de ser una pieza clave para el “encaje”.

Mientras que en el curso de la UIMP en Sevilla, hablábamos de la necesidad de avanzar en la autonomía financiera de los gobiernos autonómicos, de afinar en el cálculo de las necesidades, de escoger índices adecuados de evolución de los recursos, de mejorar el funcionamiento del día a día del modelo (pagos a cuenta, etc.), o de la necesidad de diseñar un mecanismo de nivelación horizontal que no acarreará demasiadas pérdidas de eficiencia, en Cataluña se estaba hablando de leyes de desconexión, de referéndums y de independencia. *Ni tan solo la reclamación de un modelo similar al de las forales está ya presente en el debate*. ¿Qué lejos parecen haber quedado los tiempos, y tan solo han transcurrido unos cuatro años, en que desde Cataluña éramos mayoría los que hablábamos del modelo en los términos del federalismo fiscal!

Es difícil pensar que la reforma del modelo (¡si la hay!) se haga del mismo modo que antaño, con los mismos esquemas y procedimientos. Nos guste o no, *el papel de*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Cataluña en el asunto es clave. Se requiere mucha política para poder resolver con tranquilidad los aspectos técnicos del modelo. Podemos estar hablando de variables, ponderaciones, índices y porcentajes, y hasta incluso podemos llegar a acuerdos sobre todo ello a nivel académico, pero *de nada servirá si antes no se afronta uno de los principales problemas que hoy tiene ante sí el Estado español.* Los pasos que se han dado en países como Canadá y Reino Unido, cada cual con sus particularidades y sus tiempos, podrían servirnos de ejemplo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Hace falta un nuevo reparto del déficit autonómico

David Cantarero Prieto

18/10/2016

Bruselas ya sabe al menos las grandes cifras de 2017, sin casi cambios respecto a los de 2016, debido a que, como todos sabemos, un Ejecutivo en España como el actual en funciones no tiene el apoyo suficiente para abordar esas medidas que se nos anunciaban en su momento. En todo caso, el rigor a las autonomías para que éstas puedan cuadrar sus cuentas públicas se ha visto marcado como sabemos por los conocidos acuerdos de no disponibilidad y por un mayor control del gasto frente el optimismo que ha estado presente por el lado de los ingresos.

Asimismo, conocemos ya, según las correspondientes [memorias](#) del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que *las desviaciones respecto al cumplimiento de los objetivos de déficit han sido considerables* (expresadas en porcentajes sobre el PIB), especialmente en el pasado año en Aragón (-1,43), Cataluña (-2,00), Extremadura (-1,94), Murcia (-1,68) y Comunidad Valenciana (-181). Asimismo, estas mismas autonomías son las que disminuyeron su déficit más de un 90% en julio, debido principalmente a la [liquidación](#) del sistema de financiación correspondiente al año 2014.

No obstante, dado que sólo puedes gastar más si alguien te lo presta, según el Banco de España, las últimas [estadísticas](#) respecto a endeudamiento nos indican que *las comunidades autónomas con mayor deuda relativa* son Comunidad Valenciana (41,9%), Castilla-La Mancha (36%), Cataluña (36%), Islas Baleares (30,9%), Murcia (29%) y Cantabria (22,6% del PIB). *Endeudarse no es desde un punto de vista normativo algo que podamos considerar siempre como negativo*, pero la cuestión es *según para qué* (pensemos en la conocida “regla de oro”) y *cuándo devolverlo*. Y es que se precisa controlar dicho endeudamiento pues, con una deuda del 24,9% del PIB, nunca desde el año 2000 habíamos alcanzado niveles tan elevados en el conjunto de autonomías (lo más cercano fue en este mismo primer trimestre de 2016 con una deuda total del 24,5%). Asimismo, ya se ha enviado hace unos días desde Hacienda una carta a dichas autonomías para anunciar los recursos que el Estado va a ingresarles durante 2017, por lo que *no hace falta ser adivino para atisbar cuál será la deriva final en el proceso presupuestario que cada región va a tomar*.

Dicho esto, asistimos a un interesado debate acerca de por qué tenemos déficit. Seamos justos con lo que ya sabemos: *los objetivos de déficit los han incumplido todos, pero las previsiones de crecimiento del PIB para 2016 y 2017 cercanas al 3% no evitarán el ajuste que nos espera desde Bruselas*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Así, dado el incumplimiento de objetivos de déficit, la búsqueda de culpables entre administraciones la vemos en la prensa, pero, ¿qué sucede en realidad? Todo ha cambiado tras la crisis y, desde que en 2009 el Consejo Europeo nos abrió un Procedimiento de Déficit Excesivo, seguimos en un bucle temporal de recortes y subidas de impuestos. No obstante, *son las comunidades autónomas las que mayor esfuerzo de ajuste han realizado últimamente*, si bien no tienen los mismos instrumentos fiscales que el Estado y Seguridad Social.

¿Por qué culpar a las autonomías? Debido a que las interpretaciones no son correctas, lo que se agrava con un reparto casi realizado unilateralmente desde Madrid de objetivos de déficit.

¿Qué hacer? Más allá de argumentarios de unos y otros, vale la pena proponer alternativas: *mejorar la financiación autonómica, promover lealtad entre administraciones e introducir objetivos diferenciados regionalmente (déficit asimétrico)*. En esto último sabemos que no es el camino por el cual se abogaba desde Madrid pero el reparto del déficit no debería decidirse sólo por el gobierno central. Y es que la normativa europea no contempla ninguna regla sobre la distribución interna del déficit en cada país, por lo que *dicho reparto debería ser más transparente y establecerse en función de las características de nuestro Estado de las Autonomías*.

En todo caso, como hasta que se apruebe un nuevo modelo de financiación autonómica puede pasar aún tiempo, sería conveniente continuar trabajando en el diseño técnico de propuestas alternativas a la actual acerca de cómo repartir las desviaciones permitidas del objetivo de déficit, asumiendo que el objetivo global regional va a ser más elevado. Es pues momento de hacer cálculos, pues otros países nos llevan ventaja en ello.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Estrategias autonómicas y recortes sociales

Eloísa del Pino Matute

25/10/2016

En nuestro país, el *porcentaje de ciudadanos contrarios al recorte* en las políticas de sanidad y educación, de competencia autonómica, ha superado durante la crisis el 95%. Sin embargo, los gobiernos autonómicos se han visto en la tesitura de tener que ajustar unas cuentas en las que estas políticas sociales tan apreciadas por la ciudadanía suponen el 70% de la factura y, por tanto, era imposible no tocarlas si querían reducir su déficit regional, tal y como exigían el gobierno central y la UE.

Para salvar la cara ante sus votantes, *las comunidades autónomas han intentado nadar y guardar la ropa* y para ello han recortado, pero a la vez han utilizado diferentes estrategias exculpatorias de sí mismas e inculpatorias del gobierno central. Esto que parece tan difícil ha sido posible gracias a las oportunidades que les ofrece un *sistema de gobierno multinivel*.

Por un lado, *todas las comunidades autónomas implementaron recortes en sanidad y educación*. Algunos de los recortes más importantes estaban incluidos en los reales decretos-ley sobre sanidad y educación que se aprobaron desde el gobierno central en 2012. Las comunidades autónomas aprovecharon esta situación para acusar al gobierno central de obligarlas a recortar en vez de utilizar las tijeras en el nivel central. Ciertamente, *el gobierno central ha hecho méritos para convertirse en el chivo expiatorio* que las comunidades autónomas han utilizado para exculparse porque, aunque recortó la prestación por desempleo y, como veremos en los próximos años, en diferido, también las pensiones, *el grueso de la responsabilidad por los ajustes se lo pasó a los gobiernos autonómicos*, tachándoles de manirroto, sobre todo al comienzo de la crisis.

Sin embargo, *las acusaciones procedentes de los gobiernos autonómicos deben matizarse un tanto*. El mandato central sirvió a las comunidades autónomas para implementar más fácilmente sus recortes, ya que pudieron traspasar la culpa por los mismos al gobierno central. Como reconocen algunos responsables públicos, *muchos gobiernos autonómicos no hubiesen logrado sus objetivos de consolidación fiscal sin el impulso central* que les ayudó a vencer resistencias de determinados colectivos opuestos, por ejemplo, a bajadas salariales. El paraguas central ha servido también para que algunas comunidades autónomas aprovecharan la ocasión y fueran más allá con los recortes. Por ejemplo, ciertos gobiernos recortaron más el gasto sanitario o suprimieron más camas hospitalarias que otros en peor situación fiscal.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

En otras ocasiones, algunas comunidades autónomas han hecho uso con éxito de *distintas estrategias más o menos creativas para esquivar el mandato central* y demostrar una ostensible resistencia a los intentos de recorte centrales. Las mismas comunidades que habían aplicado algunos recortes promovidos por el gobierno central, procuraron hacer muy visible su negativa a implementar otras medidas también diseñadas por el centro. Algo de esto vimos en nuestro país cuando el gobierno central intentó dar un paso atrás en la universalidad de la sanidad. Algunos gobiernos autonómicos consideraron que era necesario poner “pie en pared”, utilizando la expresión de un directivo público autonómico, para frenar la desuniversalización y lo que consideraban un primer paso para cambiar el modelo sanitario. Otras pensaron simplemente que la alternativa, no recibir a los pacientes a través de la atención primaria pero hacerlo en urgencias, podía salirles demasiado cara y, por lo tanto, también estimaban que había que evitar la implantación de esta reforma. Aunque el Gobierno ha intentado atar en corto a los gobiernos territoriales con distintos mecanismos, *hay que reconocer que luego no siempre los ha aplicado con mucha convicción.*

Esto demuestra que, frente a lo que se suele decir, *los gobiernos autonómicos tienen aún un cierto margen de maniobra.* Nuestro sistema de organización territorial ha sido utilizado de forma estratégica por los distintos niveles de gobierno. De nuevo, no nos diferenciamos tanto de otros sistemas federales.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

La “felicitación” de Bruselas a Rajoy

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

2/11/2016

En 2016 el objetivo actual de déficit del 4,6% del PIB (tras tres flexibilizaciones a la baja de los escenarios en 2012, 2013 y 2016) parece alcanzable, de acuerdo con la valoración de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Aun así, seguiría siendo el segundo, tras Grecia, más elevado de la UE.

Sin embargo, *para el año que viene el objetivo es de un 3,1%, aproximadamente 15.000 millones menos*. Esta es la magnitud de los recortes de gasto / aumentos de ingresos que tendremos que afrontar en 2017 (y no los 5.000 millones que se desprenden de la previsión del 3,6% de déficit que, sobre el papel, el Gobierno ha enviado a Bruselas). Este ajuste equivale a todo el realizado de forma conjunta a lo largo de los años 2013, 2014 y 2015.

Y todo esto pese que nuestro *gasto público* (2015) es 3,5 puntos del PIB inferior al de la media de los 28 países de la UE, a que nuestra *renta per cápita* se ha situado por encima de la media en 12 de los últimos 20 años y a que el comportamiento de las *cuentas públicas* hasta la crisis fue “nominalmente” modélico, llegando a registrar superávits entre 2005 y 2007, con uno de los menores niveles de deuda de nuestro entorno (35% frente a una media del 60% en 2007; habiendo aumentado hasta el 100% actual, frente a una media del 85%).

Eso sí: *nuestros ingresos son 6,3 puntos del PIB inferiores a la media europea y lo han sido hasta en las épocas de mayor crecimiento*. En 2015 sólo cinco países tuvieron menores ingresos que España: Letonia, Lituania, Rumania, Irlanda y el Reino Unido. Aunque esto no significa que quienes realmente —e inevitablemente— contribuyen paguen menos que la media. Antes al contrario: la tributación del trabajo está por encima de la media.

La Administración Central es responsable del 23% del gasto, incluyendo la mayor parte de la carga de la deuda; los entes locales (en estabilidad presupuestaria) del 11%; las comunidades autónomas del 33% (con gastos de educación, sanidad y servicios sociales que suponen en torno al 80% de sus gastos y que son las que mayor reducción del déficit han realizado hasta ahora); la Seguridad Social (pensiones y desempleo) del 33% restante.

Y el partido en el gobierno ha prometido, este mismo año, rebajas fiscales “en el futuro”. Las comunidades autónomas —aquellas que no han iniciado un proceso de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

secesión— reclaman más recursos. *El Fondo de Reserva de la Seguridad Social podría acabarse este mismo año.*

Mientras, según datos de Eurostat (2014) el número de patentes españolas en la Oficina Europea de Patentes por cada millón de habitantes es de 32, al nivel de Letonia, frente a una media de 111 y cuando Suecia registra 350. Eso sí, las ventas de viviendas parece que despegan, una gran oportunidad de inversión.

No podemos decir “Houston, tenemos un problema”. Tenemos muchos, incluso sin entrar en detalle en los más graves: desempleo, pobreza, desigualdad. Y, por favor, ¡que no suban los tipos de interés o el precio del petróleo!

Las soluciones no van a ser sencillas, ni rápidas, ni a gusto de todos. Ni siquiera van a depender, sólo, del Gobierno. Al nuevo Ejecutivo sólo le pediría una cosa: *que dijese de principio a qué países nos queremos parecer.* Ah, sí. Y que no nos mintiera.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Fiscalizando la financiación autonómica

Roberto Fernández Llera

15/11/2016

España ya tiene gobierno con plenas funciones. Ahora faltan presupuestos y mayorías estables, pero ese es otro debate.

El Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, aunque no es novedoso, sí es muy relevante en los tiempos que toca afrontar. Este departamento tiene, entre otras **competencias**, las de coordinación de los asuntos de relevancia constitucional, las relaciones con las comunidades autónomas y las entidades locales y las relativas a la organización territorial del Estado. Casi nada.

Circunscribiendo el análisis a la financiación autonómica, lo primero que habría que decir es que, quizás ahora sí, podamos pasar “de los cuentos a las cuentas”, como en su momento hizo **VALENTÍN ANDRÉS ÁLVAREZ**, economista asturiano y prolífico escritor. Toca transitar de las musas al teatro, en definitiva, *de los documentos académicos y las ensoñaciones a las exigencias que marcan la realidad política, fiscal y financiera*. ¿Será capaz el citado ministerio de conjugar sus planteamientos con los de las comunidades autónomas, cada una con sus propias aspiraciones? Más aún: ¿podrán tener encaje con un Ministerio de Hacienda y Función Pública que desde ahora parece mirar más al centro y no tanto a la periferia?

En los últimos años, tras la polémica **Sentencia** de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Tribunal Constitucional parece haber girado hacia posiciones **menos autonomistas** que en el pasado, quién sabe si por dolor de los pecados. Incluso podríamos decir que *se ha vuelto más municipalista o localista que federalista*. Como el cura del chiste con el pecado, el Tribunal Constitucional no parece ser últimamente muy partidario del avance en el Estado de las Autonomías.

La anterior apreciación, subjetiva y personalísima, se sustenta no obstante sobre algunas recientes sentencias constitucionales, por ejemplo, en materia de **impuestos propios** (casi siempre para anular legítimos intentos de las comunidades autónomas) o de **estabilidad presupuestaria** (validando todo tipo de controles directos y restricciones al endeudamiento autonómico). En cambio, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, muy contestada desde sus inicios, va siendo **poco a poco** desmontada. También, curiosamente el mismo Tribunal Constitucional ha **blindado** las normas forales fiscales de los territorios históricos del País Vasco (aquí sí, por unanimidad, no por exiguas mayorías). Todo esto querrá decir algo, imagino.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Con estas restricciones institucionales y las obvias escaseces financieras, es preciso montar un nuevo modelo de financiación autonómica. Se dice todos los días que es una prioridad acuciante y no hay responsable político autonómico que deje de repetir este mantra ante cualquier micrófono. Sin embargo, son demasiados los frenos y cor-sés de todo tipo, a los que me permito añadir otra dificultad, no menor: *la intrínseca falta de transparencia del sistema y su desconocimiento generalizado por parte de la ciudadanía*. Esto explica la habitual confusión entre impuestos y competencias, contribuyendo así a una dilución de responsabilidades y a un debilitamiento de la rendición de cuentas. Lo que se dice un arcano en toda regla.

Durante más de tres décadas, la financiación autonómica ha sido cosas de ministros y consejeros de Hacienda, técnicos del área presupuestaria, académicos y tertulianos (estos últimos, sin demasiado criterio). Ni siquiera las instituciones europeas han mirado demasiado el sistema de descentralización español, hasta que les empezó a “doler”, no España ni su Constitución, sino su déficit. Otras opiniones (las de agencias de calificación o servicios de estudios), tienen sus propios intereses creados, lo cual les resta cierta credibilidad.

En este punto, cabe preguntarse *por qué nunca se han fiscalizado de forma integral los sucesivos modelos de financiación autonómica por parte del Tribunal de Cuentas*. O por qué el supremo órgano fiscalizador y, en su caso, los órganos de control externo navarro y vasco, no han puesto el microscopio con precisión sobre los regímenes forales, incluyendo el certero cálculo de la aportación y el cupo. Aún más preocupante: *¿por qué nadie parece interesar estas fiscalizaciones?*

La financiación autonómica son fondos, anticipos a cuenta, liquidaciones, estadísticas, gráficos y ecuaciones. Pero también política, de la buena, la que combina respeto a las normas y a los incentivos. ¿Seremos capaces?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

La nivelación total no es ineficiente

Diego Martínez López

22/11/2016

La reforma del sistema de financiación autonómica (SFA) no es una cuestión sencilla. El debate contiene ingredientes políticos, territoriales, de posicionamiento frente al Estado de Bienestar, de sostenibilidad financiera a medio plazo pero también, afortunadamente, un ramillete de cuestiones técnicas sobre las que existe un consenso académico más o menos explícito.

Esta entrada pretende subrayar uno de estos acuerdos técnicos que, a pesar de su trascendencia, no se enuncia a mi juicio con la suficiente claridad, a saber, que la nivelación parcial no es garantía de que un sistema de financiación territorial tenga efectos positivos sobre la eficiencia. O expresado en términos más nítidos: *la nivelación total no conlleva una pérdida de eficiencia si las recaudaciones normativas están correctamente definidas.*

A mi juicio, el origen de esta confusión en las relaciones entre nivelación y eficiencia reside en el punto de partida que se toma como referencia. Se argumenta que, al igual que sucede con la imposición individual, el dilema eficiencia versus equidad afecta en el mismo sentido a los gobiernos subcentrales. Así, al igual que una excesiva progresividad en IRPF puede dañar incentivos y, en consecuencia, conducir a equilibrios ineficientes (donde se trabaja o ahorra menos de lo que sería deseable), se piensa que la nivelación completa provocaría efectos perversos en forma de menor celo recaudador o derroches de gasto injustificables.

Sin embargo, con la nivelación completa no se está realizando un ejercicio de progresividad o equidad vertical al uso sino aplicando un sencillo principio de financiación territorial: *igualar la cobertura financiera de unas necesidades de gasto objetivadas y no necesariamente ligadas a la capacidad fiscal de las comunidades autónomas.* Mientras que a escala individual sí cabe hablar de una combinación de imposición progresiva y gasto público redistributivo, en la financiación territorial existen en efecto capacidades fiscales diferentes (que en el caso del SFA actual se traducen en aportaciones diferentes al fondo de garantía), pero la cuantía y el reparto de dicho fondo se realiza según variables no correlacionadas con la capacidad fiscal. Es más, si se vinculasen las necesidades de gasto a costes de congestión o elasticidades-renta de la demanda de determinados servicios públicos crecientes en el nivel de renta, la distribución del fondo de garantía podría replicar la de las capacidades fiscales relativas. *Nivelar no es*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

redistribuir y, por tanto, el análisis desde el prisma eficiencia versus equidad debe dejarse a un lado.

De hecho, hay abundante literatura académica en la que las interacciones entre nivelación y eficiencia discurren por cauces muy distintos a los que presuponen un coste de eficiencia por la nivelación realizada. Una de las principales líneas de investigación alcanza, de hecho, resultados muy diferentes. Me estoy refiriendo a los trabajos seminales de M. SMART (aquí), con extensiones en contextos de competencia fiscal a la baja (por ejemplo aquí). En estos artículos se señala que la nivelación puede provocar en los gobiernos receptores netos de transferencias una tendencia hacia la sobreimposición, es decir, a establecer impuestos más elevados. De esta forma queda en cuarentena el que la nivelación favorece la relajación fiscal de las haciendas subcentrales, con indicios de que no existe una relación inmediata y evidente.

Y hay un argumento adicional. La adecuada definición de recaudaciones normativas sobre los impuestos cedidos destruiría el vínculo directo que podría establecerse entre nivelación completa y la ausencia de corresponsabilidad fiscal. En el actual SFA la idea está bien encajada, limitando la aportación al fondo de garantía a la recaudación normativa y garantizando el que toda recaudación adicional se quede en las arcas autonómicas. El problema reside en la definición de esas recaudaciones normativas, que distan ser las adecuadas en impuestos distintos al tramo autonómico del IRPF, y en la ausencia de un criterio de nivelación razonable, dada la contaminación que generan los fondos de convergencia.

En conclusión, *la nivelación completa no implica un coste en términos de eficiencia* porque discurre por cauces distintos a los de la mera redistribución, no cabe un paralelismo inmediato con la dimensión individual de las políticas públicas y, en cualquier caso, la adecuada definición de recaudaciones normativas neutralizaría los posibles desincentivos al uso de la capacidad tributaria. De forma complementaria, *la nivelación parcial (por cierto, una condición necesaria para la ordinalidad) no garantiza ganancias de eficiencia*. Puestos a buscar candidatos de reformas paretianas, ¿por qué no fijarse en las posibilidades de armonización fiscal de impuestos como el de Sucesiones y Donaciones?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Ordinalidad: lo que no se debate en el resto del mundo

Luis Ángel Hierro Recio

24/11/2016

Si uno repasa los estudios sobre federalismo fiscal podrá ver que existen dos cuestiones que apenas preocupan en la mayoría de los países federales: *los saldos o balanzas fiscales y la ordinalidad*. Ambas son dos peculiaridades sobre las que se debate en España, pero que no son cuestiones relevantes en el resto de países. De hecho, sobre balanzas o saldos fiscales apenas hay estudios en otro país (Canadá) y en cuanto a ordinalidad la literatura se concentra, además de en nuestro país, en Alemania. Es decir sobre balanzas fiscales y ordinalidad nadie discute, salvo nosotros.

¿A qué se debe esta particularidad? Básicamente se debe a que ambos conceptos *se han utilizado como instrumentos para justificar juicios de valor* que simplemente defienden una mayor financiación por parte de las comunidades autónomas con más recursos potenciales.

En esencia, lo que se persigue con la ordinalidad es fijar como principio de la financiación que una comunidad autónoma no termine disponiendo de más recursos per cápita después de transferencias cuando antes de transferencias disponía de menos recursos per cápita. Con dicho principio se ancla la distribución final de recursos (impuestos más transferencias) a la capacidad recaudatoria de las comunidades autónomas y se limita que los recursos se distribuyan según las necesidades de gasto. Obviamente, con la aplicación de la ordinalidad ganan en el reparto las comunidades autónomas con mayor nivel de renta y riqueza.

Ahora bien, ¿*existe alguna justificación económica de la ordinalidad*? La realidad es que no, pues aunque se le quiera revestir como un criterio técnico-económico, en realidad no lo es. La ordinalidad es simplemente un juicio de valor o político, importado de [Alemania](#), donde una sentencia de su Tribunal Constitucional lo estableció como límite de la nivelación de recursos. En ningún otro país existe dicho límite y, además, ni en la propia Alemania se aplica estrictamente, ya que para evitar el efecto que podía tener en el reparto de recursos entre los *Länder* se trampeó el sistema aumentando la financiación local computable en el reparto. Con ello se evitó el efecto real del límite por ordinalidad y se cumplió el mandato del tribunal.

De hecho, la ordinalidad no sólo no está justificada económicamente sino que *es contraria a los criterios más elementales de equidad horizontal*. Dos sujetos con igual renta que paguen los mismos tributos, van a recibir distintos servicios públicos según residan

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

en una comunidad rica o en una comunidad pobre, si cada una de ellas financia los servicios públicos únicamente con sus propios tributos. La ordinalidad significa que la distribución de recursos se ancla a la recaudación tributaria y, ya en 1950, el Premio Nobel de Economía JAMES BUCHANAN advirtió el problema de ese proceder, y convino que la equidad horizontal no se puede mantener si cada territorio se autofinancia con sus propios ingresos. Esa es la razón por lo que la ordinalidad es algo que no se debate en el resto del mundo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Financiación autonómica: cuestión de enfoque

Santiago Lago Peñas

29/11/2016

Cuando se habla de financiación autonómica predomina la visión negativa en los análisis. En esencia, el sistema acumula notables problemas en casi todos los frentes: la autonomía es insuficiente, la nivelación interterritorial parece arbitraria, la estabilidad fiscal resulta precaria, el sistema es víctima de un exceso de negociación política, la financiación para el desarrollo de los territorios está mal diseñada... Y todo esto es verdad. Necesitamos reformas y las necesitamos pronto.

Pero también es posible, aunque menos frecuente, *un enfoque más optimista*. Basta con que miremos dónde estábamos hace 30 años o que nos comparemos con otros países. En el primer lustro de los años ochenta, España era un país todavía muy centralizado. Estábamos en la primera fase del proceso de traspaso competencial, partiendo de un Estado muy centralizado y pobre, con una cartera de servicios públicos infradesarrollada. En contraste, *España es hoy uno de los países del mundo más descentralizados por el lado del gasto*. Ciertamente que la legislación básica controlada por el gobierno central incide sobre muchas competencias autonómicas. Pero no hay ningún otro Estado miembro de la OCDE en el que se haya descentralizado tanto en tan poco tiempo. Y *España es hoy el país con mayor descentralización por el lado de los tributos en el seno de la Unión Europea*, más incluso que todos los Estados miembros con etiqueta de federales. Sólo Estados Unidos y Canadá se sitúan claramente por encima de España. Y este segundo resultado tiene especial mérito porque sabemos que la descentralización del poder tributario es más difícil que la del gasto y siempre va por detrás. Finalmente, las discusiones periódicas sobre el sistema son la norma en el mundo. Los españoles no somos particularmente conflictivos. Y si lo hemos sido en el frente competencial ha sido, sobre todo, porque *el Tribunal Constitucional ha tenido que aclarar lo que la Constitución dejó abierto*.

El corolario de lo anterior es que podemos estar orgullosos de lo conseguido. Y que, en lo fundamental, hemos avanzado. Y mucho. Lo que toca ahora es, fundamentalmente, hacer ajustes. Corregir todas las piezas que están desencajadas en mayor o menor grado. Y hacer los cambios institucionales precisos para que la actual *España federal*, al menos en lo financiero, funcione. Por ejemplo, en el ámbito de la *autonomía normativa*, más importante que dar mayores competencias es cambiar los incentivos para usar la ya disponible, visualizar mejor las responsabilidades tributarias o que las comunidades autónomas participen realmente en la labor de gestión. Si a esto le

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

sumamos el cambiar las actuales participaciones territorializadas en IVA y especiales por un tramo autonómico sobre el que las comunidades autónomas puedan decidir colectivamente, nos llegaría. En el ámbito de la [nivelación](#) es verdad que el conflicto distributivo es más evidente y los posicionamientos políticos pesan más. Pero, de nuevo, necesitamos pensar en términos de ajustes y revisión, más que de ruptura con el pasado.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Financiación territorial: empezar por el principio

Javier Suárez Pandiello

07/12/2016

Una vez que aparentemente se ha normalizado la vida política con la constitución de un nuevo gobierno, aunque sea en evidente minoría parlamentaria, va siendo ya tiempo de ir abordando los problemas reales del país que se han venido dilatando con la excusa de las dificultades de gobernabilidad. Entre estos problemas no es ni mucho menos el menor el que afecta a la financiación territorial, *no sólo la autonómica, sino también la local*, en la medida en que el grueso de los servicios vinculados al Estado de Bienestar están descentralizados en nuestro país y vienen sufriendo en su gestión los avatares propios de la inestabilidad política combinada con las exigencias de estabilidad presupuestaria. Abordar decididamente la reforma de los modelos de financiación autonómica y local es pues tarea urgente que *requiere de amplios consensos* en momentos que no parecen especialmente proclives a los mismos, al menos en lo referente al modelo territorial, en el que conviven *impulsos recentralizadores* desde ciertos ámbitos de la política con poderosas *fuerzas centrífugas*, cuyo centro de gravedad, a nadie se le oculta, están en Cataluña.

Es por ello por lo que nunca está de más empezar por ponerse de acuerdo en algunos asuntos de principios sobre los que debería cimentarse la edificación de un modelo territorial estable. A ello me gustaría dedicar las siguientes líneas.

Empezando de lo más general a lo particular, un primer asunto a consensuar tendría que ver con la conjunción práctica de dos principios aparentemente antagónicos en su concepción maximalista y que sin embargo tenemos, casi diría, la obligación de hacer compatibles, dada nuestra actual configuración constitucional, que en este punto concreto no es de esperar que sufra excesivas alteraciones. Me estoy refiriendo a los principios de *equidad y autonomía*. Respetar el primero implica reconocer con carácter general el derecho de todos los ciudadanos, independientemente de su residencia, al acceso a un nivel similar de prestación de servicios públicos a igualdad de esfuerzo fiscal realizado, cuestión esta sólo alcanzable *cuando la sensación de pertenencia a un espacio común es generalmente asumida en el seno de ese espacio*. Por su parte, respetar el ejercicio de la autonomía equivale a garantizar el derecho a la diversidad entre territorios, esto es, a que cada uno pueda establecer su propio marco de prioridades en materia de gestión pública, lo que inevitablemente se traducirá en *diferencias de niveles de prestación de servicios concretos y/o de cuantía y peso relativo de los diferentes instrumentos fiscales* al alcance de los gobiernos territoriales.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

En la medida en que ambos principios están (aparentemente) garantizados por las normas constitucionales, los poderes públicos están obligados a hacerlos compatibles, lo que a mi juicio significa respetar la diversidad territorial *sin que ningún territorio pueda esgrimir razonablemente ni privilegios evidentes, ni agravios comparativos*.

Para hacer operativo el ejercicio real de estos principios, los economistas a menudo sugerimos la combinación de instrumentos de financiación que combinan la capacidad de decisión política de los gobiernos descentralizados (tributos propios o cedidos con cierta capacidad normativa) con un sistema de transferencias de nivelación que corrija las desigualdades no derivadas del mero ejercicio de la autonomía. En este punto la regla teórica general no se aleja mucho del postulado marxista (con perdón) que se podía encontrar en la *Crítica al Programa de Gotha*, aquello de que *cada cual debería aportar según sus capacidades y recibir conforme a sus necesidades*. Ciertamente esta regla, insisto, debería operar en todo caso, con excepción de las diferencias originadas en el legítimo ejercicio de la autonomía propia de los gobiernos subcentrales.

Ponernos de acuerdo en asuntos como éste ni es una tarea sencilla, ni garantiza por sí misma la solución satisfactoria al *sudoku* (como alguien lo ha denominado) de la financiación territorial, pero sin duda ayudaría a dar los primeros pasos. Por ejemplo, *reconocer la pertenencia a un espacio común de personas iguales en derechos y obligaciones* implicaría que el ámbito de la redistribución y, en consecuencia, de la medida de capacidades y necesidades debería coincidir con el total de ese espacio común. Ello podría llevar a *incorporar a los territorios forales a asumir su parte en esta tarea redistributiva* (cosa que ahora no hacen) y eliminar con ello una fuente relevante de agravios comparativos. Por el contrario, circunscribir la equidad a espacios más reducidos sería tanto como limitar los derechos de ciudadanos sujetos a una misma legalidad y, en última instancia, generar “castas” entre los mismos atendiendo a su lugar de residencia

Quedarían a partir de ahí multitud de *consideraciones técnicas a resolver*, a las que evidentemente no pretendo dar respuesta en un artículo como este y que, sin duda, nos mantendrán ocupados bastante tiempo. Por apuntar sólo algunos de los aspectos que ineludiblemente deberán ser abordados, y que quedan para posteriores entregas, sugiero las siguientes, de momento sólo centradas en el ámbito de la evaluación de las necesidades de gasto:

- ¿Cómo distinguir (y, en última instancia computar) entre necesidades “objetivas” (comunes a todos los individuos residan donde residan) y necesidades “subjetivas” (sentidas sólo o especialmente por los residentes en determinados territorios)?
- ¿Cómo evaluar la relación entre nuevas inversiones en equipamientos y las necesidades futuras de gasto que puedan generarse?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

- ¿Cómo diferenciar entre las necesidades “objetivas” de gasto y el gasto “realmente efectuado”?
- ¿Cómo distinguir (y computar) entre usuarios “reales” de los servicios y usuarios “potenciales” de los mismos?
- ¿Cómo distinguir (y computar) los costes diferenciales de los servicios entre territorios y, en este mismo ámbito, como evaluar la eficiencia en la prestación de servicios, a efectos de descontar las ineficiencias del coste efectivo de los servicios a financiar?

Estos y seguramente muchos otros son problemas técnicos que sin duda deberían ser considerados a la hora de diseñar un modelo estable de financiación territorial. Sin embargo, *sin un consenso básico sobre los asuntos de principios*, entrar en estas consideraciones de letra pequeña generaría, sin duda, tarea bastante para los expertos y frustración generalizada para la población.

Mapa de la financiación autonómica

Maite Vilalta Ferrer

13/12/2016

El pasado mes de noviembre el Instituto de Economía de Barcelona (IEB) presentaba el *Mapa de la Financiación Autonómica*, en el que se plasman los resultados del actual sistema desde su aplicación en 2009. Se trata de un mapa interactivo que, de una forma gráfica e intuitiva, no sólo permite disponer de las cifras correspondientes al modelo de financiación de las 15 comunidades autónomas de régimen común, sino también comprender cómo funciona el modelo.

Con el actual sistema, las comunidades autónomas obtienen sus ingresos a través de tres vías: *a)* de los ingresos tributarios pagados por sus ciudadanos a través de las figuras impositivas que componen la actual *cesta autonómica* (50% IRPF, 50% IVA, 58% impuestos especiales, 100% de impuestos como el de patrimonio, sucesiones y donaciones, actos jurídicos documentados, etc.); *b)* de la participación en el *mecanismo de nivelación* de los recursos llamado Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, y *c)* de los *tres fondos adicionales* de ajuste llamados Fondo de Suficiencia, Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación. El *Mapa de la Financiación Autonómica* permite observar el comportamiento de cada una de estas tres vías de obtención de ingresos para cada comunidad autónoma y para los 6 años de los que se dispone de datos liquidados (2009-2014). Las cifras se presentan en millones de euros, en euros por habitante, en euros por habitante ajustado y en índice.

El *Mapa* muestra los resultados de un modelo que aporta al gobierno de la *Comunidad de Madrid* 2.830 euros por habitante procedentes de sus ingresos tributarios (año 2014). Una vez ha participado en el mecanismo de nivelación se queda con 2.380 euros por habitante y, una vez ha participado en los fondos adicionales de ajuste, se queda con 2.144 euros por habitante. Es decir, *los fondos del modelo le suponen una pérdida de casi una cuarta parte de sus ingresos tributarios* (un 24%). En una situación similar se encuentran *Cataluña* e *Islas Baleares* aunque, en este caso, la diferencia entre los ingresos tributarios iniciales y los que acaban disponiendo después de la actuación de todos los fondos del modelo, no es tan elevada. Concretamente, es de una pérdida de un 9% en ambos casos: Cataluña dispone de unos ingresos tributarios iniciales de 2.422 euros por habitante y se queda con 2.196 euros por habitante; Islas Baleares parte de 2.460 euros por habitante procedentes de sus tributos y acaba con 2.229 euros por habitante.

Para *el resto de comunidades autónomas*, las subvenciones que reciben a través de los fondos del sistema suponen, en relación a sus ingresos tributarios, un incremento de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

recursos por habitante. Sin tener en cuenta la situación de Canarias, dada la especificidad de su sistema impositivo, el gobierno de Extremadura es el que ve mayormente incrementados sus ingresos tributarios por habitante iniciales, gracias a los fondos del modelo. Los tributos pagados por sus ciudadanos le aportan 1.537 euros por habitante y acaba disponiendo de 2.669 euros por habitante, una vez ha recibido las subvenciones que han sido canalizadas a través de todos los fondos del modelo. Ello supone un incremento del 74%. Este porcentaje es de un 36% para Castilla-La Mancha y de un 31% para Andalucía y Galicia. La Comunidad Valenciana es la que experimenta un menor incremento (un 4%).

El principal objetivo del *Mapa* es *contribuir a dar transparencia al modelo*. Este es un principio demasiado olvidado. Insistimos por activa y por pasiva en denunciar la falta de autonomía financiera del modelo, apuntamos casi machaconamente la necesidad de avanzar en el cumplimiento del principio de equilibrio vertical y de equidad horizontal. No faltan razones para ello, sin embargo, nos referimos a los principios de coordinación, lealtad y transparencia como algo complementario, como si fueran principios de segundo orden. Y no es así. *Tan importante es disponer de un buen diseño del modelo, como asegurar su aceptación, su buen funcionamiento*. Y para ello es imprescindible que no solo sea entendido por los agentes implicados, sino por el conjunto de la ciudadanía.

Los ciudadanos deben *entender cómo se financian los servicios esenciales* que constituyen el Estado del Bienestar y estos son, mayoritariamente, responsabilidad de sus gobiernos autonómicos. Deben saber de qué modo se distribuyen los ingresos entre los distintos gobiernos, para así poder valorar el reparto tanto en términos de equidad como de eficiencia. Ello solo será posible si están bien informados, si se fomenta una cierta cultura fiscal entre la ciudadanía.

La *opacidad es mala*, contribuye a la demagogia y da pie a discursos poco rigurosos. Es cierto que el Ministerio de Hacienda ofrece cada año los datos liquidados del modelo, pero difícilmente, tal como están presentados y sin un conocimiento previo del diseño del modelo, se puede entender con facilidad el significado de cada cifra. Con el lanzamiento del *Mapa de la Financiación Autonómica*, el IEB pretende contribuir a hacer más comprensible el modelo y a que aquellos que tenemos el deber de explicarlo (académicos, medios de comunicación, políticos...) tengamos a nuestra disposición una buena herramienta. La idea es ir ampliando la información que contiene, añadir a las forales, presentar las cifras correspondientes a cada figura tributaria y seguir de cerca los posibles cambios que se produzcan en una futura reforma del sistema. Esperemos que la iniciativa sea útil y bien recibida.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

Actitudes ciudadanas ante las políticas sociales autonómicas

Eloísa del Pino Matute

Inés Calzada Gutiérrez

15/12/2016

Aunque contamos con numerosos análisis sobre las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar a nivel nacional, *sabemos menos acerca de lo que piensan los ciudadanos de cada comunidad autónoma*. El tiempo pasado desde que las competencias en políticas sociales fueron transferidas y el desarrollo de formas diferentes de gestión de estas políticas han podido configurar actitudes diversas hacia el gasto social, grados distintos de satisfacción con los servicios públicos del bienestar, así como preferencias diversas por los modos de gestión ¿Qué nos dicen los datos del CIS sobre esto?

El porcentaje de españoles que pensaba que los recursos destinados a sanidad, educación y las pensiones era “poco” disminuyó entre 1985 y 2011 hasta su mínimo, en torno al 40%, mientras se incrementaba el porcentaje de quienes pensaban que los recursos gastados en tales políticas eran los justos. En este periodo nunca más de un 6% consideró que los recursos invertidos fuesen demasiados. *Los recortes trajeron un cambio de tendencia*. El porcentaje de ciudadanos que considera que los recursos son demasiado pocos se ha incrementado durante la crisis hasta más del 60%. Esa es también la pauta en las comunidades autónomas. Sin embargo, las opiniones sobre la cantidad de recursos públicos destinados a las políticas de sanidad y educación (transferidas) se ha ido diversificando ligeramente entre las comunidades autónomas desde 1985, mientras que las referidas a la protección por desempleo y a pensiones parecen haberse acercado entre distintas regiones.

Otro indicador interesante también relacionado con el gasto, es el que trata sobre la *aceptación de recortes*. Como ocurre para España en su conjunto, solo una minoría de los ciudadanos de cada comunidad autónoma, menor al 10%, acepta recortes en los programas de bienestar. Tanto en sanidad como en pensiones, la variación entre lo que opinan los residentes en las distintas comunidades autónomas se reduce entre 1985 y 2012, aunque la tendencia a la homogeneidad es mayor en pensiones.

También contamos con algunos datos sobre las *preferencias por el modelo de gestión de las políticas sociales desde dos puntos de vista*. En primer lugar, en todas las comunidades autónomas la mayoría de los ciudadanos aboga por un modelo público y financiado mediante impuestos para la sanidad, servicios sociales o educación (o cotizaciones en pensiones), frente a otros posibles modelos de gestión en los que interviniese el sector

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

privado. Aun así, algunas comunidades autónomas destacan sobre el resto. Andalucía reúne a ciudadanos más pro-públicos. Por políticas, en educación, el País Vasco es la única comunidad autónoma en la que un porcentaje sustantivo de ciudadanos, alrededor del 30%, prefiere modelos alternativos al público financiado con impuestos, seguida a cierta distancia por Cataluña y Madrid. Respecto a la sanidad, los vascos destacan con el mismo tipo de preferencia aunque esta vez con un porcentaje que no alcanza el 23%.

En segundo lugar, existen marcadas diferencias entre regiones acerca del *nivel de gobierno preferido para responsabilizarse de estas políticas*. En Cataluña, Navarra y País Vasco existen preferencias descentralizadoras más fuertes, especialmente en salud y educación (no tanto en pensiones), seguidas de Asturias y Galicia, frente a las dos Castillas, Murcia o Canarias, por ejemplo.

En 2016, un tercio de los españoles considera que *la sanidad se ha deteriorado en los últimos cinco años*, pero en algunas comunidades autónomas como Castilla la Mancha y Cataluña esta percepción es particularmente intensa, mientras que en Asturias o Andalucía es comparativamente más baja. Los datos ya habían desvelado antes de los recortes claras diferencias entre comunidades autónomas. Mientras en el Principado de Asturias más de un 80% de los ciudadanos se mostraba muy o bastante satisfecho con la sanidad pública, en Canarias, este porcentaje no alcanzaba el 40%. Algo parecido ocurre con la educación, con diferencias de alrededor de 35 puntos entre las comunidades autónomas. Sin embargo, en el caso de las pensiones estas diferencias son bastante menores.

Las diferencias en la satisfacción en pensiones, sanidad o educación no desaparecen cuando se controla por las variables sociodemográficas, socioeconómicas o ideológicas de los individuos o el entorno. Esto parece indicar que *la variación regional en satisfacción con los servicios de bienestar puede ser consecuencia de las diferencias regionales en la organización y gestión de las políticas*.

La evidencia empírica muestra diferencias en la evaluación de las políticas, el nivel de gobierno preferido para que se responsabilice de las mismas o la valoración ciudadana de los recursos destinados a las políticas de bienestar entre las comunidades autónomas. Aunque algunas diferencias actitudinales sobre las políticas sociales transferidas ya existían en 1985 (antes de que se transfirieran a todas las comunidades autónomas), parecen agrandarse a lo largo del tiempo, mientras que se reducen ligeramente en aquellas políticas que siguen en manos del gobierno central.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

¿Hay que volver a separar la sanidad de la financiación autonómica?

David Cantarero Prieto

20/12/2016

La financiación autonómica es uno de los asuntos más complejos de debate, tanto a nivel político como socioeconómico, a semejanza de otros países de nuestro entorno con estructuras públicas descentralizadas. En estos momentos *es ya un clamor que el modelo de financiación precisa de una nueva reforma* que trate de poner en común demandas e intereses diferentes a nivel presupuestario, en un contexto de recursos limitados. En medio de este y otros debates y, de cara a la próxima [Conferencia de Presidentes autonómicos](#) del 17 de enero de 2017, se ha incorporado también la cuestión de si la sanidad debería negociarse y plantearse de manera separada (como existía hace años) al modelo general de financiación autonómica.

A este respecto, pensemos en una cosa: es bien sabido que algunas comunidades autónomas no son iguales a otras (en población, estructura demográfica, dispersión, renta y otras variables). Hasta aquí nada nuevo: *quienes tienen mayores ventajas comparativas es lícito que pretendan aprovecharlas* exhibiendo “músculo” ante la apertura del proceso de reforma del sistema de financiación autonómica que nos espera en 2017.

En todo caso, *lo que no es ya tan evidente es que algunas de esas regiones jueguen con las cartas “marcadas”* pretendiendo negociar antes unas cuantías de dinero concretas para luego, resolviendo este juego “hacia atrás”, diseñar un modelo que “vista” ese resultado. Lo que quiero decir es que si por ejemplo a algunas regiones lo que les preocupa especialmente es cómo puede afectar a la negociación el importe que vayan a poder destinar a sanidad, deberíamos empezar reconsiderando los niveles de gasto de esta partida y los factores determinantes del mismo, no confundiendo objetivos con instrumentos.

Y es que en esta nueva financiación autonómica y, ante un horizonte donde, al contrario de lo que sucedió cuando se reformaron los últimos modelos, no parece que la inyección de nuevos recursos por parte del Estado sea demasiado grande, si se quiere otorgar más recursos financieros a unas autonomías puede ser a costa de frenar las ganancias a otras con menos población y renta. Ello nos conduce a la necesidad de *introducir en el debate la consideración de los costes y el envejecimiento*, lo que lleva de nuevo a que si no se abre un espacio específico para sanidad, pues al menos ha de tener un papel central en la negociación que se avecina.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2016

No obstante, el problema es de difícil resolución, pues para el ciudadano de pie al final no deja de ser una manera de justificar ciertos resultados económicos condicionados por motivos y criterios negociados fundamentalmente por “políticos” y con la duda razonable de si esta vez se mantendrá o no el *statu quo* anterior, tal y como se ha hecho en otras ocasiones.

A mi juicio, estas serán las cuestiones claves para analizar lo que vendrá. Primera, no conviene fijarse tanto en el resultado estático de lo que cada autonomía dice que ganará con el modelo sino ver *cuál es su crecimiento dinámico* en los próximos años, tanto en lo que se refiere a necesidades como a recursos financieros. Segunda, es clave *cómo se repartirán los diferentes fondos del sistema* (que básicamente pivotan actualmente sobre la población y su estructura además de otras variables de ajuste), donde el dato a seguir es la financiación per cápita ajustada. Aquí es donde muchas regiones tienen una gran oportunidad para introducir nuevas variables de reparto y así “ganar peso”, pues algunas de ellas en las que estoy pensando tienen actualmente una menor renta relativa que la media nacional y eso es un problema. Tercera, *la corresponsabilidad fiscal debería poder avanzar más* en el modelo, pues quizás asistamos a mayores cesiones estatales a las autonomías en el IRPF, además de en otros impuestos y de la nueva fiscalidad verde. Recordemos pues que la corresponsabilidad fiscal a las autonomías no es tanto “darles pescado” como “enseñarles a pescar y dejarles la caña” para que pesquen la recaudación en su territorio. Cuarta cuestión: cómo pasarán a calcularse las *transferencias de solidaridad interregionales y la nivelación total o parcial*. Es el quid de la cuestión y no descartemos tampoco “conejos de la chistera” en el último momento. Es pues, ya, momento de reformar la financiación autonómica y hacerlo con astucia.

2017

Con DONALD TRUMP ya al frente de EEUU, en este año 2017 el referéndum ilegal de Cataluña del 1 de octubre fue seguramente el acontecimiento más señalado en nuestro país, como es bien sabido.

Durante este año prosiguen los escritos sobre financiación autonómica, demorada un año más, aunque con el aliciente del acuerdo sobre la creación en el mes de enero de una Comisión de Expertos para que lleven a cabo los análisis necesarios para la formulación de un nuevo modelo de financiación de nuestras autonomías, informe que fue entregado en el mes de julio, aportando valiosa información y recomendaciones para la reforma. Asimismo, el sistema de financiación foral también es objeto de atención en el blog.

Pero también se abordan otras cuestiones de interés, como por ejemplo la descentralización en nuestro país, y la posible recentralización en algunos ámbitos; o la (in)utilidad de las Conferencias de Presidentes, llamadas a abordar, entre otros grandes asuntos, los temas que tratamos en este blog: o las competencias de las entidades locales, siempre sujetas al escrutinio de la obligatoriedad o no.

Por supuesto, la fiscalidad también es protagonista, con una revisión de los pros y contras de una posible armonización fiscal entre las comunidades para evitar una competencia fiscal desmedida y acotar las diferencias impositivas regionales, no siempre bien vistas –ni entendidas– por la población. También la plusvalía municipal sigue en el debate por su forma de determinar el impuesto a satisfacer a las arcas locales, alejado de la realidad del mercado. Y también el tamaño municipal, en un país en el que abundan los municipios de pequeño tamaño poblacional susceptibles de procesos de fusión por distintas vías.

Una de las últimas entradas del año se refiere al papel de las universidades, academia (pública) llamada a jugar un papel importante en el progreso de nuestro país.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

¿Funciona la descentralización en España?

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

03/1/2017

Finaliza un año de parálisis y comienza uno nuevo lleno de exigencias y retos respecto a nuestra estructura territorial: conferencia de presidentes, reforma de la financiación autonómica, consolidación presupuestaria, fondos de liquidez, “derechos a decidir”, reforma constitucional...

Con todo ello sobre la mesa, la respuesta a la pregunta que titula el artículo parecería obviamente negativa. De hecho, existe una sensación generalizada de depresión mezclada con desconcierto: *¿lo hemos hecho todo mal?*

Un estado de ánimo alterado por los efectos de la brutal crisis económica que seguimos sufriendo, mezclados con una introspección malsana por excesiva, no es el mejor para afrontar nuestros problemas, los reales y los imaginarios. Creo que es un momento para respirar, tranquilizarse y ver las cosas con algo de perspectiva.

Estudios como el publicado por la OCDE pueden ayudarnos a que la descentralización “funcione”. En él se repasa la experiencia de los 35 países de la OCDE en cuanto a descentralización, sus cifras y su regulación constitucional en los últimos veinte años. Y bien: ¿cómo se ve España desde “ahí fuera”?

En primer lugar, España ocupa un papel muy destacado. Literalmente se afirma que nuestro país, anteriormente *uno de los más centralizados de la OCDE, se ha convertido en uno de los más descentralizados en este periodo de sólo veinte años.* Frente a una media de descentralización (comunidades autónomas y entes locales) del gasto del 30% y de un 20% en los ingresos, en España hemos alcanzado el 44% de gasto y el 27,5% de los ingresos (la diferencia se cubre con transferencias), con sólo seis países por encima de nosotros. Ambos indicadores han aumentado 10 puntos en este plazo, siendo el país en el que más ha crecido la descentralización del ingreso y el tercero en términos de gasto.

En concreto, en cuanto a los ingresos tributarios –los más directamente asociados con la autonomía y la responsabilidad– las administraciones territoriales han pasado de contar con el 13% del total en 1995 al 24% en 2015. Representan el 42% de sus ingresos, justo en la media de la OCDE.

Hay que resaltar, además, que *en este periodo el sector público no ha crecido en términos relativos.* Tanto el gasto público como los ingresos en relación a nuestro PIB se han mantenido estables, en niveles medios respecto a la OCDE y muy por debajo de la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

media de la UE (en torno al 44% los gastos, que en realidad cayeron hasta la crisis, permaneciendo en el 38% entre 2001 y 2007; y un 38% los ingresos). En un [artículo anterior](#) se profundiza en estos aspectos. Por otra parte, el estudio de la OCDE muestra que en la experiencia internacional el grado de descentralización no implica de por sí un mejor o peor comportamiento fiscal, siendo la coherencia en el desarrollo de las decisiones estructurales adoptadas el principal factor para el mismo (como, por ejemplo, combinar adecuadamente la descentralización del gasto y el ingreso).

Respecto a la *regulación constitucional de la descentralización* –incluyendo en el caso español las leyes orgánicas– la publicación de la OCDE analiza para 15 de los países más descentralizados del mundo (Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Alemania, India, Italia, México, Rusia, Sudáfrica, España, Suiza y Estados Unidos) los contenidos y su coherencia respecto a autonomía, responsabilidad, participación de los entes subcentrales en las decisiones colectivas, reglas presupuestarias y estabilidad.

Con todas las dificultades y limitaciones que este tipo de análisis comporta, sus conclusiones para España son, en general, positivas, siendo *el país que, en conjunto, tendría una regulación más coherente dentro de un modelo de federalismo fiscal cooperativo* (un grupo en el que se encuentran Alemania, Austria, Bélgica o Italia), caracterizado por una alta descentralización, combinada con mecanismos de control fiscal y presupuestario exigentes, como contrapeso de unos niveles de autonomía y responsabilidad más bajos que los que definen a los modelos de federalismo fiscal competitivo (Estados Unidos, Canadá, Suiza o Australia).

En definitiva, *desde fuera no nos ven con tan malos ojos*. El esfuerzo realizado ha sido espectacular y, frente a otras experiencias, nuestro sistema no es tan caótico como solemos pensar. Todo ello *no significa que no tengamos problemas reales importantes, ni que no sean necesarias las reformas*. Debemos mejorar nuestros procedimientos presupuestarios (fijación de objetivos de déficit, transparencia en las previsiones de ingresos, control del cumplimiento, restricción presupuestaria), la institucionalidad de nuestra estructura descentralizada (procesos y órganos de toma de decisiones, asignación de competencias) y los sistemas de financiación (autonomía y responsabilidad por el lado del ingreso, corrección de desigualdades en términos de financiación de necesidades).

Pero antes, respiremos y pensemos de verdad *hacia dónde queremos ir. Y hacia dónde no*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

¿Para qué sirve una conferencia?

Roberto Fernández Llera

10/1/2017

En 2011 se estrenaba la película de TOM FERNÁNDEZ *¿Para qué sirve un oso?* La respuesta quedaba en el aire, aunque en el fondo se podía esbozar un alegato ecologista en general y del paraíso asturiano en particular.

En un orden bien diferente –por fin– se convoca para principios de 2017 la *VI Conferencia de Presidentes*, esta vez, con un mandato claro: abordar la reforma de la financiación autonómica, pendiente desde hace al menos tres años. *El tema tiene la suficiente enjundia como para no tomarlo a broma, ni con parsimonia o pasotismo*. Y, sin embargo, ya hemos visto las tres actitudes antes de la reunión. Algunos porque menosprecian la convocatoria, no vaya a ser que se diluya su discurso. Otros porque han tardado demasiado tiempo en convocar lo que era un clamor. Un tercer grupo, acudiendo como quien asiste al palo en el tute, pero sin ningún ánimo constructivo.

Cuando el presidente ZAPATERO convocó la *I Conferencia de Presidentes* en 2004 lo hizo para rellenar una laguna institucional importantísima en nuestro entramado autonómico. Sin duda, *era una pieza que faltaba en el puzle federal*, no la única, es evidente, pero sí una muy importante. El Senado, por desgracia, seguía y sigue en otras ocupaciones, a pesar del explícito mandato constitucional.

En aquella primera reunión se logró nada menos que consolidar el foro de cooperación y, como resultado concreto, se acordó un procedimiento para la participación de las comunidades autónomas en los asuntos europeos, tanto “hacia arriba” (formación de la voluntad del Estado) como “aguas abajo” (ejecución de las políticas comunitarias). En la *II Conferencia de Presidentes*, en 2005, se alcanzó un acuerdo para la financiación sanitaria, es verdad que con aportación unilateral del Gobierno de España y muy poco compromiso autonómico, pero entonces casi nadie se acordó de este matiz. En 2007, 2009 y 2012 (esta última ya con RAJOY en La Moncloa), la Conferencia de Presidentes siguió convocándose y abordando temas de Estado, como las políticas de I+D+i, la violencia de género o la salida a la crisis económica. En 2009 hasta se aprobó el primer [reglamento interno](#) de la Conferencia de Presidentes. Desde 2012, nada, el vacío.

La única salvedad es la regulación legal, por primera vez, en la [Ley de Régimen Jurídico del Sector Público](#), a finales de 2015. Pero ni siquiera esto parece suficiente. En esta norma se configura la Conferencia de Presidentes como el máximo órgano de cooperación política multilateral entre el Gobierno de España y las comunidades autónomas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Pero, inexplicablemente, poca cosa, a pesar de lo que ha llovido, incluyendo desafíos territoriales de amplio calado (con Cataluña a la cabeza), una crisis económica invasiva (con varias metástasis), un nuevo paradigma presupuestario (con reforma constitucional incluida), una drástica reforma del sistema financiero (con Cajas de Ahorro que ya son historia o anécdota) y un aplazamiento *sine die* de la financiación autonómica y local (a pesar de los parches en forma de mecanismos extraordinarios y adicionales). Ninguno de estos temas mereció una Conferencia de Presidentes, a pesar de que *el papel de las comunidades autónomas no sólo es ineludible, sino fundamental en términos estrictos de lealtad institucional y de eficacia de las políticas públicas a desplegar*. El escenario hubiese sido otro de haber mediado ese valor consensual y multilateral que tanto se echó en falta estos últimos años.

Bienvenida sea pues esta nueva convocatoria de 2017. Sin embargo, llega tarde. Y aunque esto es mejor que nunca, lo cierto es que el agujero producido es ya considerable. Para empezar, la deseable unanimidad se ha roto y, como consecuencia, son más que probables algunas ausencias que hasta ahora jamás se habían producido. De otro lado, se están gestando “frentes” (en un sentido casi bélico), legítimos, faltaría más, pero bastante poco solidarios. Pobres contra ricos, *mediterráneos* contra *cantábricos*, forales contra comunes, *norteños* contra *sureños*, isleños frente a mesetarios. Sálvese quien pueda. *¿Alguien se está ocupando de cuidar el interés general y del sistema en su conjunto?*

Difícil será acordar el reparto de la miel con los osos, sobre todo si no vienen a la merienda o se la quieren llevar toda. Peor aún; si ni siquiera hay bosque.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Autonomías entre la salida, la voz y la lealtad

Luis Ángel Hierro Recio

17/1/2017

En su clásica obra de economía política *Salida, voz y lealtad* (1970) HIRSCHMAN plantea que el comportamiento de los sujetos ante una decepción respecto a un producto que consume habitualmente no se limita a optar por comprar o no comprar, sino que se plantea tres alternativas: *dejar de consumir el producto* (salida), *comprar pero quejarse al productor por los cambios introducidos para conseguir un nuevo cambio* (voz) o, simplemente, *seguir consumiendo aceptando los cambios o en espera de que los cambios sean una mera cuestión transitoria* (lealtad). Esta triple opción se plantea tanto en consumo de bienes y servicios como en general en relación a cualquier institución social con la que los sujetos tengamos relación de pertenencia.

En el caso de la pertenencia o no a un estado federal, los tres supuestos de reacción de HIRSCHMAN son claros y el mejor ejemplo podemos encontrarlo en *Puerto Rico*, el Estado Libre Asociado a los Estados Unidos de América. En Puerto Rico los partidos políticos deben definirse no sólo ideológicamente sino también en función a la relación de Puerto Rico con los Estados Unidos. Así, el Partido Popular Democrático defiende la situación vigente (lealtad), el Partido Nuevo Progresista acepta la situación pero quiere cambiarla para que Puerto Rico pase a ser el Estado 51 de la Unión (voz) y el Partido Independentista Puertorriqueño defiende la independencia (salida).

Hay veces que, como en el caso puertorriqueño, voz y salida son antagónicos y la secuencia del posicionamiento político es voz-lealtad-salida. Hay otras veces, como ocurre en España, donde la secuencia es lealtad-voz-salida, de forma que: unos partidos se han posicionado tradicionalmente en la lealtad como defensores del Estado de las Autonomías (PSOE y PP, en definitiva, los artífices del sistema); otros ejerciendo la voz para intentar hacer evolucionar el sistema hacia el federalismo o el confederalismo (PNV y CiU en su día); otros en defensa clara de la salida, o sea, de la secesión del territorio donde se implantan (ERC, izquierda *abertzale*...). La realidad actual ha puesto de manifiesto que esta posición tradicional de los partidos está cambiando.

La crisis económica, las políticas de recortes y el efecto erosionador de un discurso permanente de la discriminación ha llevado a que en *Cataluña* los partidos y, con ellos, los ciudadanos, hayan virado de la voz a la salida. CiU se ha diluido y el nuevo PDC se declara independentista y ERC cada vez acumula más intención de voto. Por el contrario, en el *País Vasco* el fin de la violencia y la participación de la izquierda

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

abertzale en las instituciones ha supuesto un cierto movimiento inverso, de la salida a la voz o incluso a la lealtad, por eso de la defensa de su sistema foral que tantos réditos económicos produce.

Por su parte, en los *partidos nacionales de izquierda*, el PSOE se ha declarado definitivamente partidario de la federalización de España mediante la reforma de la Constitución, o sea, se ha movido de la lealtad a la voz. Y la nueva formación Podemos ha nacido instalada en la voz, en un federalismo voluntario basado en el derecho de autodeterminación pactado de las comunidades autónomas.

En el ámbito nacional *el principal problema es la lealtad al sistema del PP*, instalado en el absoluto inmovilismo, y *el reforzamiento de la idea centralista de la mano de Ciudadanos*. De que estos partidos y el independentismo catalán se muevan desde la lealtad y la salida, respectivamente, hacia la voz, depende que podamos definir una nueva posición de equilibrio, en la zona federalista, que permita mutar el Estado de las Autonomías hacia un nuevo Estado que nos proporcione estabilidad institucional a largo plazo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Año nuevo, financiación autonómica nueva

Laura Varela Candamio

19/1/2017

En el lenguaje común y cotidiano, la palabra *pobreza*, tal y como subrayaba SARPELLON en *La povertà in Italia*, no parece prestarse a equívocos, del mismo modo que resulta claro para todos lo que se entiende por su contrario, la riqueza. Esta univocidad no parece tan absoluta, sin embargo, cuando pretendemos confrontar situaciones diferentes bajo la denominación de pobreza. Pues bien, algo parecido ocurre con el modelo de financiación autonómica.

La reducción de la pobreza y las desigualdades sociales pasa por una mejora de la redistribución de la renta, en su triple vertiente: *personal, funcional y espacial*. Si bien la redistribución de la renta personal e incluso funcional ha quedado más o menos resuelta (parece haberse llegado a un cierto consenso basado en un sistema de imposición progresivo y analítico; otra cosa es su diferente instrumentalización en cada país) *en el caso de la redistribución espacial, al menos en España, el acuerdo parece no llegar nunca*.

La crisis que ha azotado la economía española junto a los crecientes recortes del gasto autonómico han generado problemas graves de insuficiencia financiera en las comunidades autónomas. Ante esta situación, se llevaron a cabo varias reformas del sistema de financiación regional, pero ninguna de ellas ha sido capaz de solventar satisfactoriamente todas estas deficiencias arrastradas. *¿Qué es lo que ha fallado?* Probablemente, la corresponsabilidad fiscal. Las autonomías no han podido ejercer su capacidad tributaria. En concreto, actualmente, nos encontramos con *cuatro grandes problemas* que giran en torno al déficit de financiación autonómico: la falta de uso de la capacidad tributaria por parte de las comunidades autónomas, la falta de visibilidad de los impuestos ante los ciudadanos, un bajo nivel de rendición de cuentas y una restricción presupuestaria blanda para las comunidades autónomas, que han originado incumplimientos reiterados de los objetivos de déficit público. El *Fondo de Liquidez Autonómico* ha revelado su manifiesta ineficacia para evitarlos y los problemas de eficiencia y equidad siguen asolando el sistema.

Dejando a un lado la “mordida fiscal” que, bajo el paraguas de la descentralización fiscal, han aprovechado algunos políticos para enriquecer sus bolsillos, este problema “financiero” está ocasionando otros conflictos, si cabe, aún más graves. Las tensiones territoriales, abanderadas por Cataluña, revelan la exigencia de las regiones “ricas” de un modelo de financiación autonómico muchísimo más descentralizado que el actual

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

que, con independencia de esencialismos nacionales, propugne una mayor justicia en el reparto de fondos y en la nivelación territorial. Pero, *¿qué entendemos por redistribución territorial justa?* ¿Cuál es el margen para esta reordenación?

El año 2017 parece ser el año en el que se dé por fin respuesta a estas preguntas pues arranca con la celebración de la VI Conferencia de Presidentes, donde el modelo de financiación de las comunidades autónomas aparece irremediabilmente en el centro del debate. Con este mismo propósito, el pasado 29 de noviembre tuvieron lugar en Santiago de Compostela unas jornadas que reunieron a hacendistas expertos pertenecientes a la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE) que, además, contaron con el apoyo de la Consellería de Facenda de la Xunta de Galicia y del Consello Económico e Social de Galicia. Estas jornadas, lideradas por SANTIAGO LAGO PEÑAS, director de GEN (Universidad de Vigo) y ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA (Jefe del Gabinete Técnico de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias) perseguían un objetivo claro: la *emisión de un diagnóstico del actual sistema de financiación autonómica y la elaboración de propuestas de reforma en materia de nivelación de servicios, necesidades de gasto y capacidad fiscal a nivel regional*.

Gracias a la colaboración de estos investigadores se ha generado un intenso debate en la materia con interesantes sugerencias que han permitido elaborar una encuesta de opinión que será enviada a su vez a otros expertos. Esto permitirá *alcanzar un verdadero consenso* de lo que es un efectivo modelo de financiación autonómica. Con un retraso de tres años, parece que efectivamente 2017 será el año en el que se evalúe el modelo y se discuta su posible reforma. De no conseguirse, las comunidades autónomas seguirán avocadas al interminable debate sobre lo que consideran un reparto justo o, peor, exigiendo unilateralmente lo que consideran que es justo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Recentralización con matices en política social

Eloísa del Pino Matute

24/1/2017

Existe evidencia empírica comparada¹ de que, sobre todo, en los países más afectados por la crisis en los que el proceso de descentralización no está aún consolidado, se ha producido una cierta recentralización de la autoridad. Sin descartar que en ello hayan intervenido razones ideológicas, según algunos análisis, *la recentralización se habría producido en estos países debido a la necesidad, muchas veces impuesta desde el exterior, de controlar con más rigor las finanzas públicas de las unidades integrantes*. No es infrecuente escuchar que España es uno de estos casos en los que en los últimos años se ha procedido también a recentralizar. Sin embargo, un análisis más detallado del caso español devuelve una imagen menos nítida, en la que la recentralización presenta, a veces, matices.

Por ejemplo, si uno repasa lo que ha ocurrido con las políticas sociales en este periodo, pueden encontrarse efectivamente algunos matices. En los numerosos trabajos que han analizado el impacto de la crisis en el sector de políticas públicas que ocupa la mayor parte de los presupuestos autonómicos, las políticas sociales, lo primero que se observa es que casi todos estos estudios están interesados por los vaivenes del gasto, es decir, por si se han producido o no recortes en los programas de bienestar. Sin embargo, durante la crisis, en este específico sector de políticas también se han llevado a cabo *otros cambios que no son menores* y que afectan sustantivamente al modo en que tales políticas se gobiernan y al papel que hasta este momento venían desempeñando los distintos actores y niveles gubernamentales.

En la mayoría de las políticas sociales que son competencia autonómica, como sanidad o educación, *el gobierno central sigue jugando un papel importante*. Hasta 2006, los servicios sociales, era sin embargo un sector en el que el gobierno central tenía un papel modesto ya que la Constitución atribuye de modo exclusivo a las comunidades autónomas las competencias en materia de asistencia social. Los gobiernos autonómicos junto a los locales, venían prestando un amplio abanico de servicios sociales. El gobierno central se limitaba a realizar una aportación económica.

Desde el punto de vista de las necesidades sociales, estos servicios eran claramente insuficientes, en particular para atender a las personas en situación de *dependencia*. En

¹ COLINO, C., y DEL PINO, E. (2017), "The financial and political crisis of Spanish federalism: transformation or erosion?", en ECCLESTON, R., y KREVER, R. (eds.), *The future of federalism. Intergovernmental financial relations in an age of austerity*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 198-223.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

este contexto, como es en cierta medida frecuente en los países descentralizados cuando el poder central quiere garantizar una mayor y más homogénea cobertura de la población en el territorio nacional, el gobierno central desplegó una serie de instrumentos que se recogieron en la conocida como Ley de Dependencia, de 2006. Algunos consideraron esto como un intento recentralizador y reaccionaron tratando de reafirmar sus competencias en el sector, aprovechando la reforma de sus Estatutos de Autonomía para ello.

A pesar de esto, la Ley de Dependencia fue bien recibida en general. Suponía que *el gobierno central asumía distintas responsabilidades en la gobernanza del sistema*: un papel relevante en la financiación y distintos grados de responsabilidad en relación con la adopción de decisiones, e incluso con la implementación de la política. Sin embargo, apenas un año después de la aprobación de la norma, irrumpió la crisis. Desde entonces, el gobierno central ha tratado de controlar las decisiones sobre el desarrollo del sistema, con cierto éxito al principio de la crisis cuando la mayoría de las comunidades autónomas estaban gobernadas por el mismo partido que ocupaba el gobierno central. Sin embargo, en materia de financiación *el poder central ha modificado las reglas establecidas en la ley y, además, ha rebajado su aportación al sistema*. Algunos podrían decir que se ha desentendido de una parte de sus responsabilidades de financiación, teniendo ahora las comunidades autónomas que apañárselas si quieren atender en condiciones un derecho que el parlamento nacional convirtió en subjetivo y que, por lo tanto, han de satisfacer.

El grado de desarrollo de los servicios sociales existente en cada comunidad autónoma antes de Ley de Dependencia explica una parte del alcance de sistema actual en los distintos territorios. *El objetivo de lograr un nivel respetable y homogéneo de atención en todo el país no se ha logrado y no se conseguirá si el poder central se retira*, ya que algunas comunidades autónomas no están interesadas y no lo estarán hasta que sus ciudadanos presionen para ello.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

En la antesala...

Javier Suárez Pandiello

31/1/2017

En mi anterior entrada de este blog me unía a quienes planteaban la urgencia de abordar la reforma de los modelos de financiación territorial, una vez constituido el nuevo gobierno con competencias plenas, tras el largo paréntesis de gobierno en funciones, y planteaba algunas preguntas concretas, nada originales por cierto, de necesaria respuesta por quien corresponda. Otros compañeros han venido también clamando por consensos, cambios de enfoque y otras diversas formas de acercar los deseos académicos a la realidad político-institucional.

El caso es que el pasado día 17 se reunió al fin la VI Conferencia de Presidentes, también tras otro largo paréntesis abierto en octubre de 2012, y a ella, como es sabido, no acudieron por diversas razones los presidentes de los gobiernos catalán y vasco. Como era de prever, el asunto de la financiación fue uno de los asuntos estrella y de ahí salió el compromiso de constituir una comisión técnica consensuada por el gobierno central y los autonómicos que trabajara en una propuesta de nuevo modelo que debería estar aprobado para su inclusión en los presupuestos de 2018. Nos encontramos, pues, en la antesala de lo que “podría ser” el tan deseado nuevo modelo de financiación autonómica (de la local no parece haber noticias), fruto de un amplio consenso.

Sin embargo, a mi modo de ver, hay algunos indicios que deberían hacernos tomar el asunto con cierta prevención o, al menos, evitar hacer alardes de excesivo optimismo.

Por una parte, frente a lo que fue tradicionalmente su actitud a lo largo de toda la Transición, parece que el gobierno catalán se desmarca de este asunto (ellos están a otras cosas) y renuncia a ejercer el papel innovador que siempre ha ejercido. *Pasa de ser agente “dinamizador” a agente “dinamitador”*, enrocándose en su defensa del bilateralismo y, en última instancia, la segregación, lo que no deja de ser una muy mala noticia para el conjunto del país (incluida Cataluña), dado el innegable peso relativo de esa comunidad.

Pero es que, además, se ha elegido un extraño formato para generar el “consenso técnico”. Se va a constituir una macrocomisión formada por expertos propuestos por las diferentes comunidades, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y la Administración Central, a la que se le encargará la ingente tarea de construir el nuevo edificio. Aunque los nombres que van apareciendo en los medios de comunicación como componentes

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

de la comisión *son todos ellos de la máxima solvencia técnica y competencia fuera de toda duda*, en mi opinión hay varios aspectos (concretamente dos) que me hacen pensar (y ojalá me equivoque por el bien de todos) que este asunto no empieza con buen pie. Los dos asuntos a los que me refiero son *el tamaño de la comisión*, por una parte y *la forma elegida para su constitución* por otra.

La experiencia enseña que un grupo de trabajo, si quiere ser operativo, no puede ser demasiado grande. Con quince comunidades de régimen común, dos ciudades autónomas y la Administración Central nos vamos a *un número de componentes, a mi juicio, excesivamente grande*. Al parecer, y esto enlaza con el segundo de los asuntos, cada gobierno quiere tener a “su” representante en la comisión y ello no presagia nada bueno. Más bien al contrario, muestra *una manifiesta desconfianza ante el trabajo de los expertos (ajenos)*. En la medida en que existen abundantes órganos de deliberación y decisión política que pueden ser utilizados para canalizar las inquietudes y las demandas de cada administración, y que, en última instancia serán esos órganos (el Consejo de Política Fiscal y Financiera y, finalmente, el Parlamento) quienes tendrán la última palabra, si lo que se pretende es lo que se dice (articular una propuesta técnicamente viable que constituya un mínimo común denominador de aspiraciones diferenciadas), no parece la fórmula más indicada tratar de convertir a expertos solventes en correas de transmisión de las demandas políticas de los diversos gobiernos territoriales. Si de verdad se quisiera dejar trabajar con independencia a los técnicos, en mi opinión sería mucho más operativo *consensuar un número reducido de expertos* (pongamos cuatro o cinco, que no debería ser tarea muy difícil), *marcarles las fronteras políticas de su trabajo* (las líneas rojas, que se dice ahora, que no deberían traspasar) y *confiar en su buen hacer*. La propuesta que tal comisión presente debería ser, obviamente, debatida políticamente, en su caso enmendada, y finalmente aprobada y asumida por todas las partes.

Como conozco a la mayoría de los que formarán parte de esta comisión, con los que además tengo amistad personal, y me consta no sólo su solvencia técnica, sino también *la firmeza de sus convicciones* en la materia objeto de análisis, me malicio que no estarán especialmente cómodos en el papel que se les va a asignar y que tendrán en más de una ocasión la extraña sensación de estar haciendo tareas que no les deberían corresponder a ellos. Por esa misma razón, sin embargo, confío en que, pese a la torpeza manifiesta del formato elegido (siempre en mi humilde opinión), serán capaces de llevar la nave a buen puerto.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

¿Sin Cataluña? ¿Se hablará de las forales?

Maite Vilalta Ferrer

7/2/2017

Todo parece indicar que *finalmente habrá reforma del modelo de financiación de las comunidades autónomas*. En la Conferencia de Presidentes del pasado 17 de enero, se dio el pistoletazo de salida, acordando la creación de una *Comisión de Expertos* a la que se encomiendan “los análisis necesarios para la formulación de un nuevo modelo de financiación autonómica”. El material elaborado por dicha Comisión servirá de base para el posterior acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y se prevé que en el seguimiento de dicho acuerdo participe también la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Todo ello se deberá llevar a cabo, intentando el máximo consenso, en el año 2017. Así pues, si todo ocurre tal como está previsto estrenaremos modelo a finales de año.

Según figura en el *documento* que recoge los *acuerdos* de aquella Conferencia, el nuevo modelo deberá fundamentarse en los principios de: *solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos*. Estos son según nuestros presidentes los pilares sobre los que deberá asentarse el nuevo modelo. No me referiré en este escrito sobre si, atendiendo a lo aprendido en los libros y en el sistema comparado, estos son o no los principios adecuados, ni sobre si cabría añadir otros. Esto daría, sin duda, para unos cuantos escritos más. Me centraré en uno de ellos o, tal como figura en el escrito, en dos.

El primero de los principios citados en el acuerdo es el de *solidaridad* y el tercero el de *equidad*. Ello lleva a plantarme tres cuestiones:

La primera es conceptual: *¿cuál es la diferencia entre ambos principios?* Siempre había interpretado que cuando nuestros textos legales hablaban, dentro del contexto de la financiación autonómica, de dar cumplimiento al principio de solidaridad, se trataba del término particular que tenemos en España para referirnos a lo que, en los manuales de Hacienda Pública, es la equidad. Bien, ahora compruebo que no es así. Para nuestros presidentes son principios distintos. Será interesante ver cómo se definen y cuáles son los *instrumentos* que, dentro del nuevo modelo, van a permitir dar cumplimiento a cada uno de ellos.

La segunda cuestión que me plantea este interés en *poner énfasis en el principio de solidaridad-equidad y olvidarse del principio de autonomía financiera* de los gobiernos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

autonómicos (relacionado en cierto modo, claro está, con el de corresponsabilidad que sí se menciona en el listado), tiene que ver con la propia concepción que tienen, acerca del modelo, nuestros presidentes. Creo que con en esta enumeración de principios, *se delata una cierta concepción del modelo con el que se está pensando*. Escribía hace unos meses en este mismo [blog](#), que existen dos formas de concebir el modelo, la que responde a una hacienda federal, o la que responde a una hacienda de un estado unitario descentralizado. Las dos concepciones dan como resultado modelos bien distintos. Creo que se sigue pensando en esta última.

Y finalmente, la tercera cuestión que me sugiere este interés de nuestros Presidentes, en querer dejar bien claro la necesidad de dar cumplimento al principio de solidaridad-equidad, es que quizás por fin, y de una vez por todas, se va a *tratar el tema de la inmensa insolidaridad-inequidad que existe en el estado español*, si comparamos los resultados del modelo foral con los del régimen común. Quizás ahora nuestros Presidentes piensen que ya ha llegado el momento de acabar con ello y para dejarlo bien claro, han querido usar no uno sino dos términos para referirse a este asunto.

Quizás hasta aquí haya utilizado, en algún momento, un tono un tanto irónico, pero soy consciente que se trata de un tema de vital relevancia para el futuro de nuestro país. He dejado para el final recordar que en la Conferencia de Presidentes en que fueron tomados estos acuerdos no estaban todos, faltaban dos, el de Cataluña y el del País Vasco. Si los principios del nuevo modelo son los mencionados, y además Cataluña y País Vasco no están, *¿de verdad podemos creer que se va alcanzar un acuerdo que permita dar estabilidad no solo financiera sino también política a nuestro país?* ¿Hasta cuándo iremos mareando la perdiz sin querer afrontar uno de los verdaderos retos que tiene planteado hoy el Estado español?

Quizás sea muy optimista pero me gustaría pensar que la realidad es muy tozuda y que algún día se acabará aceptando que en el Estado español *existen dos naciones, la catalana y la vasca, con una clara voluntad de autogobierno*, y que ello, lejos de ser un problema, nos hace a todos juntos mejores, más fuertes. Solo cabe encontrar la manera de encajarlo. No es fácil, claro está, y no somos los únicos que se enfrentan a situaciones similares a la nuestra. Hay quien ha tomado decisiones, seguramente difíciles, que están dando buenos resultados. No se trata de copiar, cada país tiene su historia, sus especificidades, pero sí es sabio aprender de las experiencias de otros. Estoy pensando fundamentalmente en *Canadá*. El modelo de financiación es una de las piezas que determinan el encaje. Creo que reformarlo ahora sin tener en cuenta la “realidad” será perder el tiempo. No resolveremos la verdadera cuestión. Ojalá los expertos, algunos de ellos buenos colegas de profesión, lo tengan en cuenta. Confío en ellos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Fondo de Liquidez Autonómico: ¿patada hacia delante?

David Cantarero Prieto

14/2/2017

Ya no leemos muchas noticias sobre la falta de liquidez en algunas de las regiones que forman parte de nuestro Estado de las Autonomías. No obstante, en todo este tiempo ha seguido produciéndose algo que consideramos tan habitual como pedir un préstamo personal para comprarnos un nuevo automóvil: el que distintas autonomías acudan al denominado *Fondo de Liquidez Autonómico* (FLA).

Es importante resaltar que dicho FLA gestionado por Hacienda ha servido en estos últimos tiempos a muchas regiones para poder, entre otras cuestiones, financiar su deuda y cumplir los objetivos de déficit público fijados en cada momento. Así pues, el FLA *permitía endeudarse a las comunidades a muy bajo coste, disparando su nivel de pasivo*. Y es que esta generosa pero necesaria “línea de crédito” no se ha basado siempre en “rescatar” a una región para darle liquidez y que con ello pudiese gastar más, sino que *fundamentalmente ha ido destinada muchas veces a cubrir vencimientos de deuda pública*. Es decir, casi como cuando, ahora que se celebra el Torneo de la Seis Naciones, en el rugby el balón (o la deuda en este caso si se me permite la metáfora) sólo puede avanzar llevándolo o pateándolo hacia adelante.

Las cifras son bastante significativas y este FLA ha venido funcionando como una especie de “sucedáneo” de la liquidez financiera que no llegaba del Estado ante la continua procrastinación de la tan esperada reforma del sistema de financiación autonómica. Así pues, según la información que proporciona el Ministerio de Hacienda, la cuantía total del FLA desde su creación en 2012 hasta la actualidad *superaría ya los 200.000 millones de euros*. En esa amalgama de cifras destacan especialmente varias comunidades autónomas que han recibido importantes fondos a través de distintos mecanismos de liquidez desde el año 2012, como son Cataluña con 62.952 millones, Comunidad Valenciana con 47.853 millones y Andalucía con 30.416 millones, entre otras. Es decir, sólo estas tres comunidades han venido copando cerca del 70% del FLA en estos últimos años y, por ello, lógicamente deberían ser de las más interesadas en que durante este año 2017 se llegue a un acuerdo para que el sistema de financiación autonómica se renueve.

Asimismo, el que una región decida solicitar dicho FLA, ya sabemos por el pasado que no supone un desembarco total de “caballos de Troya” del Estado en las cuentas autonómicas, pero *sí un control más estrecho* de las mismas, puesto que la condicionalidad

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

del FLA no es nueva: cumplir con el objetivo de déficit público. Es verdad que dicho FLA tiene sus costes al “acelerar” ciertos ajustes, pero aporta liquidez y sirve para “ganar tiempo”, por lo que siempre tendrá ciertas ventajas frente a subir impuestos.

No obstante, el problema viene ahora que la situación económica parece algo mejor y que se va a reformar el sistema de financiación autonómica durante este año. Es decir, la pregunta está ahí fuera: *¿hay que seguir contando con el FLA?*

La respuesta no parece clara y por ahora no hemos leído un titular en la prensa que diga claramente que el FLA no desaparece. Quizás las reticencias a ello tengan más que ver con que el Tesoro Público quiere seguir apoyando esa vía de financiación y así evitar que ciertas comunidades autónomas vuelvan a tener que acudir a los mercados de capitales con los problemas que ello supone. De todos modos, dicha excusa para mantener el FLA no es muy sostenible en el tiempo, *a no ser que se quisiera mantener el sistema de financiación sin reformar incluso en 2018* (¿tiene que ver con que no tengamos finalmente presupuesto este año si no hay acuerdo al respecto?). Además, tengamos en cuenta la “competencia fiscal” que ejercen ya las pensiones y la más que probable necesidad de emitir nueva deuda pública para financiar el cada vez más exiguo Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

¿Cómo resolver todo este embrollo? La teoría nos dice que con *más corresponsabilidad fiscal a las autonomías y reestructurando su deuda* pero en la práctica puede que la solución adoptada *no sea exactamente esa*. Iremos viendo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

¿Cómo vamos a ponernos de acuerdo?

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

28/2/2017

El primer paso para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas fue llamar a la constitución (dando un mes de plazo) de un grupo de expertos formado por aquellos propuestos por cada comunidad o ciudad autónoma, más los designados por la Administración Central, un total de veinte. Ya formada la comisión, han dispuesto de quince días para comenzar a trabajar y de seis meses para presentar una propuesta ¿Podrá llegar esta comisión a acuerdos para la reforma de los elementos fundamentales del sistema? ¿Cuál será su utilidad?

Equidad (horizontal) entre comunidades

Teniendo en cuenta que, en gran parte, el sistema se ocupa de establecer las participaciones relativas en el conjunto de recursos disponibles y que, de acuerdo con la mayoría de las opiniones y estudios, este es -y ha sido siempre- uno de los grandes problemas del sistema, ¿existe alguna posibilidad de que este grupo alcance un consenso sobre la materia? Para ello, los expertos representantes de algunas comunidades tendrían que admitir que necesitan menos financiación (absoluta o, al menos, relativa) de la que ahora mismo disponen.

Equidad (vertical) entre administración central y autonómicas

En este caso el consenso está asegurado. Tanto que resulta trivial. Ningún experto nombrado a propuesta de las autonomías afirmará que las comunidades reciben demasiada parte del pastel, renunciando a favor de Estado. Más aún, todas las comunidades coincidirán en solicitar más recursos.

Necesidades de gasto y variables representativas del coste de los servicios

Imagino que cada experto defenderá las variables que interesan a su comunidad: población mayor, población joven, extensión, dispersión, inflación, insularidad, población “a secas”... Desgraciadamente, entre todas, sus porcentajes deben sumar cien. De nuevo, no entiendo cómo van a llegar a un acuerdo.

Autonomía de las comunidades

En este ámbito sería, en principio, más fácil llegar a pactos. Con diferente énfasis, todas las comunidades pueden coincidir en que les den más posibilidades para decidir sobre

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

sus ingresos con responsabilidad, algo que a la Administración Central también le conviene y que -como principio- está respaldado por la teoría de la descentralización.

Pero, ¿en qué podría concretarse? Los impuestos indirectos no podemos descentralizarlos (Europa se negaría; tampoco está claro que fuese beneficioso, dada su complejidad y sus riesgos de competencia perjudicial a la baja y aumento del fraude); el Impuesto sobre Sociedades tampoco sería el mejor candidato (riesgo, de nuevo, de fraude y competencia nociva); el impuesto sobre la renta personal ya está ampliamente descentralizado; y en el caso de los impuestos sobre sucesiones, donaciones y patrimonio el posicionamiento de las comunidades favorables a su rebaja (*Madrid*, en especial) es totalmente opuesta a la homogenización reclamada por el resto.

El tratamiento diferenciado de País Vasco y Navarra. El planteamiento independentista en Cataluña

El País Vasco y Navarra (por no pertenecer al denominado “régimen común”) y Cataluña (por decisión propia) no participarán.

Por supuesto, me puedo equivocar y que los expertos -todos- decidan actuar de forma estrictamente independiente (algo que, sinceramente, creo que muchos a los que conozco y valoro harán) y que sus comunidades y la Administración Central -todos- se lo permitan y asuman los resultados. En cuyo caso lo que nunca entenderé es, si todo era tan sencillo, por qué hemos tenido tantos problemas hasta ahora.

Pero si las cosas son como parecen, este tipo de comisión no podrá lograr resultados prácticos relevantes a corto plazo, a lo que debemos añadir que, posteriormente -como pronto en septiembre-, se abrirán las reuniones políticas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, para las que las recomendaciones de la comisión serán, como máximo, un punto de partida.

Bienvenido sea el *inicio* de los trabajos, muy necesarios para presentar, explicar y reflexionar sobre los resultados del sistema y sus posibles soluciones. Sin embargo, sin iniciativa política por parte del Gobierno y la oposición solo servirán para retrasar una vez más la reforma, *algo que no querría pensar que fuese la función pretendida por sus convocantes desde el primer momento*.

En definitiva y, desgraciadamente, creo que este año tampoco habrá reforma y *el modelo de 2009 seguirá sumando años en vigor*, convirtiéndose, al fin y al cabo, en el más longevo de nuestra democracia. Y es que ponerse de acuerdo no es fácil.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

El porqué de la armonización

Jesús Sanmartín Mariñas

9/3/2017

Si sacamos una foto al desarrollo de la capacidad normativa de las comunidades autónomas en 2017, y luego vemos los efectos en el bolsillo del contribuyente, podemos constatar que en el *IRPF* las diferencias por razón de territorio, según el importe de la renta que percibe el contribuyente, oscilan del 6% al 12%, salvo circunstancias personales o familiares muy especiales.

Si enfocamos al *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*, la diferencia entre comunidades de régimen común en transmisiones patrimoniales de inmuebles se mueve en un rango entre el 40% y el 67%, según el valor real del bien transmitido, y en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados la diferencia puede llegar al 100%, incluso comparando con los territorios forales se podría llegar hasta el 200%.

Ahora bien, cuando se trata de *Sucesiones y Donaciones* o del *Impuesto sobre el Patrimonio* las diferencias se hacen abismales. Así, en el ejemplo que publica el REAF-REGAF en su último *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral*, en el que se cuantifica el pago por una herencia de 800.000 euros que comprende una vivienda valorada en 200.000 euros, que adquiere el hijo del causante sin un patrimonio preexistente significativo, en Canarias la cuota a pagar sería de 134,23 euros y en Andalucía de 164.049,35 euros, vamos, de pagar una cantidad insignificante a un coste de la quinta parte de lo recibido. En Donaciones el supuesto es el de un hijo que recibe de su padre 800.000 euros en metálico, siendo la cuota a pagar en Canarias de 200,12 euros, mientras que en Andalucía es de 208.159,35 euros.

En el Impuesto sobre el Patrimonio si la base imponible anual es de 800.000 euros, un contribuyente que resida en Madrid no pagará nada, en La Rioja 100 euros, en la mayor parte de las comunidades entre 200 y 240 euros y en Aragón tendrá que satisfacer 1.164 euros. Si la base fuera de 15.000.000 euros, en Madrid seguiría sin pagar nada y, sin embargo, en Extremadura ese año debería aportar 418.155 euros a las arcas de la región.

Desde luego, aunque la cesión de tributos a las comunidades sea constitucional, *cuesta trabajo entender por un profano que se esté cumpliendo el artículo 31.1 de la Carta Magna*: “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad...”

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Cuando oímos que hay traslados masivos de contribuyentes por motivos fiscales, dentro de nuestras fronteras, seguro que no es cierto, pero seguro que es cierto que algunos contribuyentes sí trasladan su residencia por esta causa. Para empezar, estas diferencias afectan sobre todo a unos contribuyentes determinados, los que tienen patrimonios importantes. En segundo lugar, trasladarse no es cómodo y cuesta dinero. Y tercero, el cambio de residencia, para Sucesiones, exige ser previsor, ya que la normativa que se aplicará será la de la comunidad donde más tiempo haya residido el causante en los 5 últimos años. Por lo tanto, aunque el traslado fiscal es incómodo y costoso, estas grandes diferencias hacen que muchos contribuyentes consideren el traslado como una opción válida.

Entiendo que esta amplia capacidad normativa que se otorga a las comunidades autónomas viene motivada por el principio de *corresponsabilidad fiscal*, con la intención de que estos entes, al tener la posibilidad de incrementar o rebajar tributos, gestionen de manera más eficaz. No obstante, *esta corresponsabilidad fiscal es más bien aparente*, ya que a pesar de que las facultades normativas son amplísimas, y ello provoca los resultados que hemos visto, la realidad es otra al destinarse el 75% de sus ingresos tributarios a nutrir el *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* que posteriormente revierte de nuevo a las regiones, pero en función de unos determinados criterios.

En cuanto a los *impuestos propios*, que las autonomías pueden establecer sin más limitaciones que no invadir hechos gravados por las corporaciones locales, no gravar hechos producidos en otra Comunidad, no suponer obstáculo a la libre circulación de personas, mercancías o servicios y no establecer hechos imponibles ya gravados por el Estado, y aunque en estos momentos *son 79 en territorio común, vemos que se centran en las mismas materias imponibles*, hasta tal punto que el 77,3% de la recaudación por impuestos propios procede de tributos relacionados con el agua pero, sin embargo, la forma de configurarlos es muy diferente.

En definitiva, *tanto en tributos cedidos como en tributos propios consideramos que sería deseable una cierta armonización*, con la que se conseguiría que las diferencias no fueran tan *radicales* y, en lo que respecta a *impuestos propios*, seguramente se lograría aportar racionalidad al sistema y se mejoraría la técnica tributaria de los mismos, sin restar en este caso autonomía normativa a las comunidades.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

¿Viola el derecho de autonomía la tasa de reposición?

Luis Ángel Hierro Recio

14/3/2017

Hay conceptos que incomprensiblemente alcanzan una relevancia crucial para la vida de muchos ciudadanos. Uno de ellos es la famosa *tasa de reposición*. Esa tasa que está impidiendo que se abran hospitales o escuelas, que hace que los niños se queden sin profesores, que impide la contratación de investigadores cuando finalizan sus becas, o que condena a la inestabilidad laboral permanente a los funcionarios interinos.

Allá por 1996, en el primer presupuesto de la era Aznar, el Gobierno decidió incorporar por primera vez el concepto de tasa de reposición de efectivos. El objetivo era *limitar el crecimiento del gasto de personal*, que tradicionalmente es el más abultado de los presupuestos, para así reducir el déficit y cumplir los criterios de convergencia. En concreto se aprobó una tasa de reposición del 25% o, lo que es lo mismo, que sólo se sustituiría al 25% de los funcionarios jubilados. Además se congelaron los salarios y se limitó el crecimiento de las retribuciones globales, otro concepto fatídico, conocido en la actualidad como *límite de la masa salarial*. Esa legislación tenía carácter básico y se aplicaba a comunidades autónomas (CCAA), corporaciones locales (CCLL), universidades y otras entidades públicas.

Los valores de la tasa de reposición fueron los que aparecen en la tabla. Como se observa en ella, el Gobierno de AZNAR la utilizó como mecanismo de reducción del gasto, incluso después de haber cumplido los criterios de convergencia, y solo soltó la mano en el ejercicio previo a las elecciones de 2004, con el único fin de bajar la presión sindical.

Año	Tasa de reposición
1996	25%
1997	25%
1998	25%
1999	25%
2000	25%
2001	25%
2002	25%
2003	100%
2004	100%
2005	100%
2006	100%
2007	100%
2008	100%
2009	30%
2010	15%
2011	10%
2012	10%
2013	10%
2014	10%
2015	0% (50% sectores prioritarios)
2016	50% (100% sectores prioritarios)
2017	Pendiente de aprobar

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Curiosamente, el gobierno de ZAPATERO no eliminó el concepto, sino que la mantuvo en el 100%, hasta que en plena recesión optó por el mismo camino que AZNAR, con el ánimo de evitar que aumentara aún más el *déficit* y que las CAAA y CCLL utilizaran la contratación pública como mecanismo de amortiguación del desempleo. Aunque fue RAJOY quien la puso en el centro de las preocupaciones sociales en 2012, cuando puso en marcha a la Abogacía del Estado para que *recurriera cualquier incumplimiento de la norma y amenazara con denuncias por prevaricación a los reincidentes*.

Obviamente todas las administraciones afectadas han protestado, con el fin de cargar sobre el Gobierno la culpa del deterioro de los servicios públicos o la imposibilidad de contratar nuevo personal o posibilitar la carrera profesional, pero la *realidad* es que año tras año se aprueba la tasa de reposición y ninguna administración la recurre.

No soy jurista, y puede que esté equivocado, pero me suena que *al menos se podía haber discutido la constitucionalidad de la misma*, por la limitación tan obvia que produce la tasa de reposición en la autonomía de CCAA, CCLL y universidades, establecida en los artículos 2, 137 y 27.10 de la Constitución, respectivamente.

Mi argumento es muy simple, y puede que por eso equivocado: la tasa de reposición y el límite de la masa salarial actúan como mecanismo de control del gasto en el capítulo I del presupuesto de gastos. Pues bien, *si no se establece un límite totalmente equivalente y simétrico en el capítulo II del presupuesto, Gastos en bienes corrientes y servicios, es posible aplicar una política de externalización de servicios, pero no una de internalización*. Es decir la tasa de reposición y el límite de la masa salarial operan como un mecanismo de limitación de la autonomía, puesto que para mantener la prestación de servicios forzosamente se ha de optar por la aplicación de un tipo de políticas, las privatizadoras, y es imposible aplicar otras, las de reforzamiento del carácter público de los servicios públicos. ¿Cómo es posible entonces ejercer la autonomía si el gobierno limita la elección política más elemental?

No obstante, el problema es *quién va recurrir un mecanismo que permite culpar políticamente a otro*. Aunque parece que la presión sindical y la actual fragilidad del Gobierno del PP permite que exista una oportunidad para terminar con esta norma, que tanto infortunio causa a lo público y a los ciudadanos, dudo mucho que se consiga que el PP renuncie a ella, porque en realidad *no es una cuestión presupuestaria*; es una cuestión ideológica disfrazada de presupuestaria.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Consensos técnicos sobre financiación autonómica

Roberto Fernández Llera

Eloísa del Pino Matute

16/3/2017

La simple mención de la financiación autonómica puede disuadir a una parte de la ciudadanía de esta lectura, si bien debemos ser conscientes de que *nos jugamos el sostenimiento de las principales políticas públicas*. En los Estados de tipo federal existe una tensión natural entre la autonomía de los gobiernos subcentrales y la garantía de acceso en igualdad a los servicios fundamentales. El sistema de financiación territorial es una herramienta principal para lograr el equilibrio entre ambos objetivos.

La Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE) acaba de publicar un informe en el que se aboga por hacer más transparente el complejo mecanismo actual de nivelación, pendiente de revisar desde 2014. Como es sabido, este es uno de los dos pilares de la financiación autonómica (el otro es la capacidad tributaria), fundamentado en la idea de *solidaridad y equidad en el acceso a los servicios públicos fundamentales*. Ahora se están entrecruzando fondos e instrumentos que desdibujan los objetivos iniciales, produciendo agravios comparativos y una percepción de cierta arbitrariedad.

Aunque no se prevé que este asunto sea pacífico entre los políticos, los expertos sí están de acuerdo en que para reformar el sistema es necesario *eliminar, de forma más o menos gradual, la cláusula del statu quo*, por la cual cada nuevo modelo siempre aseguraba la financiación que hasta ese momento se disfrutaba. También existe consenso sobre la necesidad de *corregir el desequilibrio vertical* entre ingresos y gastos que favorece en exceso al gobierno central. De igual modo, una mayoría considera necesario *afinar la actual fórmula de estimación* de recaudaciones normativas por tributos cedidos y de necesidades de gasto (lo que se conoce como “habitantes ajustados”).

En el informe también se defiende la *incorporación de las comunidades autónomas de régimen foral a la financiación del mecanismo común de nivelación*, así como la clarificación del papel de *Canarias como región ultraperiférica*. Asimismo, se plantea la conveniencia de que el organismo que haga el trabajo técnico cuente con amplia participación autonómica, con el propósito de asegurar la perduración del modelo.

Con todo, persiste cierta discrepancia sobre *cuál debe ser el alcance de la nivelación*. Son mayoría quienes piensan que el mecanismo debe garantizar el acceso en igualdad a los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

esenciales), aunque algunos expertos de comunidades autónomas con renta y capacidad fiscal por debajo de la media consideran que debería ampliarse a la totalidad de los servicios descentralizados. Otra controversia atañe al llamado **criterio de “no reordenación”** entre territorios, esto es, a si la clasificación en términos de recursos por habitante debe ser la misma antes y después de que se aplique el sistema. Este criterio es defendido sobre todo por expertos de comunidades autónomas con renta per cápita superior a la media, particularmente, desde Cataluña.

El debate es **difícil y complejo**, pero los **consensos técnicos** no deberían caer en saco roto, para no estar siempre empezando desde cero.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Autonomía, reglas y otros animales de compañía

Ana Herrero Alcalde

Jordi Vila i Vila

21/3/2017

La justificación teórica de la descentralización fiscal es que *la proximidad de los gestores públicos a los ciudadanos favorece que aquéllos conozcan mejor sus necesidades* y, por eso, les prestarán servicios más acordes con sus preferencias. Para que esto se cumpla, es preciso que los niveles de gobierno más próximos al ciudadano —municipal o regional— tengan autonomía, es decir, que deben poder decidir acerca de qué y cuántos servicios públicos producir y cómo financiarlos.

Sin embargo, *el traspaso de poderes hacia abajo suele tener algunos límites*. Uno de los más destacados en los últimos años tiene que ver con los efectos desestabilizadores que las decisiones presupuestarias de unos gobiernos pueden tener sobre otros gobiernos de su mismo u otro nivel. En concreto, la autonomía presupuestaria puede llevar a adoptar políticas públicas *que no sean sostenibles en el medio y largo plazo y que tengan repercusiones macroeconómicas indeseadas* como la inflación, la elevación de los tipos de interés o, incluso, el cierre de los mercados de capitales para algunas administraciones. Para evitar estos efectos negativos, los gobiernos subcentrales suelen verse sometidos a reglas fiscales que, en la mayoría de los casos, tienen como objetivo garantizar la sostenibilidad de sus presupuestos en el medio y largo plazo.

España no ha sido una excepción en este aspecto. El estallido de la crisis en 2008 y la consabida caída de los recursos tributarios de las administraciones públicas en los años siguientes provocaron importantes desequilibrios presupuestarios en todos los niveles de gobierno. Para tratar de atajar los efectos negativos que esos desequilibrios estaban teniendo sobre la economía española y el resto de la Eurozona, se aprobaron varias normas que, de una forma o de otra, *limitaron la autonomía presupuestaria de las distintas administraciones públicas*.

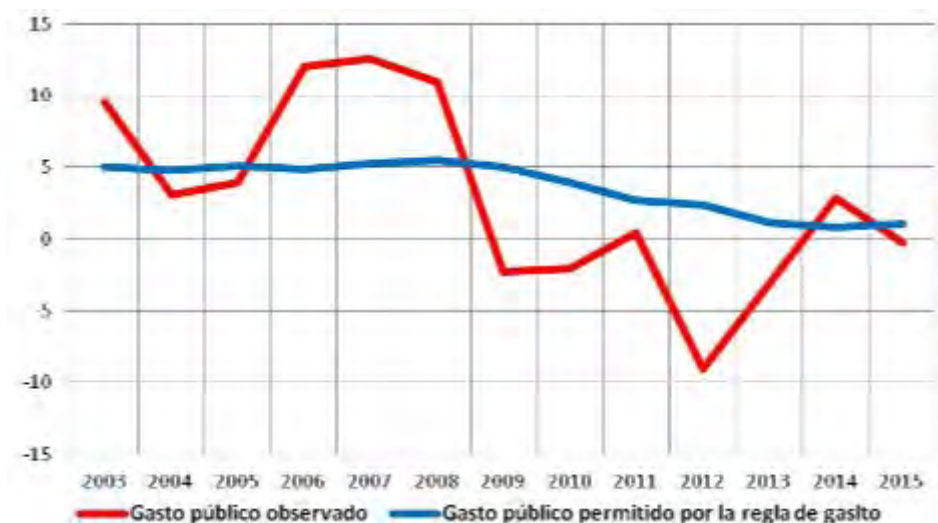
Una de esas normas —la denominada regla de gasto— implica que *los gobiernos municipales no pueden aumentar sus gastos por encima de la tasa de crecimiento a medio plazo de la economía*. Con esta limitación, se pretende que las autoridades municipales no decidan aumentos de gasto, en momentos en los que los ingresos hayan crecido coyunturalmente, que después vayan a ser difíciles de sostener cuando la recaudación vuelva a su senda natural de crecimiento. De este modo, los ayuntamientos se verán obligados a ahorrar parte del excedente de recursos en momentos de bonanza, y podrán disponer

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

de esos ahorros durante los periodos de caída de los recursos. Con un instrumento de este tipo, los gobiernos locales tendrían presupuestos con efectos anticíclicos o estabilizadores de la economía porque no se verán obligados a disminuir sus gastos (tanto) cuando se produzcan caídas sostenidas de los recursos.

Para analizar la posible eficacia de esta regla fiscal, veamos qué habría ocurrido si hubiese sido de aplicación en los municipios durante el periodo 2003-2015. Como se puede observar en el gráfico, el gasto municipal habría tenido un comportamiento mucho más estable, con tasas de crecimiento positivas en todos los ejercicios. El crecimiento agregado al final del periodo habría sido bastante parecido al que tuvo lugar en la realidad, pero sin los marcados dientes de sierra que provocaron el auge inicial y la caída posterior de los recursos municipales vinculados al boom inmobiliario. Esta menor volatilidad habría tendido dos ventajas. Por una parte, *no habrían sido necesarios los recortes de gasto* a los que se han visto obligados los ayuntamientos en aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria. Por otra, *los gobiernos municipales habrían tenido unos presupuestos con efectos estabilizadores o anticíclicos*, ayudando a la economía a recuperarse más rápidamente.



Fuente: HERRERO, A., y VILA, J. (2017), “La regla de gasto y las finanzas de los ayuntamientos del artículo 111 del TRLRHL”, XXIV *Encuentro de Economía Pública*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

La regla de oro ha muerto

Roberto Fernández Llera

28/3/2017

Cuando uno lee a los *clásicos de la Hacienda Pública*, cosa que nunca se debería dejar de hacer, se encuentra aquello tan antiguo de la *equidad intergeneracional*, eso de que paguemos “según se usa”. Por ejemplo, si hay que hacer una nueva autopista, sufragamos una parte con lo recaudado por impuestos, pero otra parte la financiamos con el recurso al crédito, para que también contribuyan quienes en el futuro van a disfrutar de la infraestructura. Si todo se paga al contado, mi hijo tendrá las ventajas, pero ningún coste. Claro que, a la inversa, si solo financiamos obra pública con deuda, el pufo que dejaremos a nuestros herederos será de aúpa, mientras aquí transitamos por la autopista y, además, los gobiernos nos regalan los oídos con bajadas de impuestos, incluso más allá de lo razonable. Al aristotélico modo, digamos que “hay un justo medio, que está entre dos vicios que pecan, el uno por exceso y el otro por defecto”. En castizo: *deuda, sí; deuda excesiva, no*.

Este mandato -para los más puristas, la regla de oro- se incorporó desde el principio a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), allá por el lejano 1980, bebiendo de las fuentes de la normativa hacendística local. Y ahí sigue el lema grabado a cincel, *más con valor lapidario que con verdaderos efectos prácticos*, a pesar de su importancia. El precepto obliga a destinar el producto de las operaciones de crédito concertadas por plazo superior a un año “exclusivamente a la realización de gastos de inversión”. Es decir, limita la proporción del gasto autonómico que puede ser sufragado con el recurso al crédito, por lo que *no proscribe el endeudamiento, sino que lo vincula a una finalidad concreta*, complementando esa restricción con un límite global a la carga de la deuda, para que ambos se doten de eficacia mutua.

Caben pocas dudas sobre el significado del adverbio “exclusivamente”. Sin embargo, el devenir de los tiempos sí que ha hecho mudar la piel del estrecho concepto presupuestario de “inversión”, acercándolo a la más amplia noción económica. *Inversión y ladrillo ya no son sinónimos*, sino que el segundo es una categoría de la primera. Tampoco toda la inversión no financiera se recoge ya en los capítulos 6 y 7 del presupuesto de gastos, por efecto de nuevas formas de financiación y presupuestación (incluyendo la colaboración público-privada), pero sobre todo por el afloramiento de inversiones intangibles que contribuyen de manera decisiva al potencial de crecimiento o cuya rentabilidad social es elevada.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Para analizar el cumplimiento de la regla de oro en su versión clásica, se debe comparar la variación neta de los pasivos financieros con el volumen total de gastos de capital (suma de inversiones reales y gastos por transferencias de capital), netos de transferencias de capital recibidas, por tratarse estos últimos de recursos condicionados. Con este sencillo criterio presupuestario, hemos constatado que *el cumplimiento entre 1984 y 2014 ha sido superior al 90%*, quedando los casos desfavorables localizados en unas pocas comunidades autónomas y en los más recientes años de la crisis.

Pero en estas, llegó en 2012 la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y, como dice la canción, “mandó a parar”. Una de sus *disposiciones transitorias* ha *desactivado hasta 2020 las restricciones de la LOFCA sobre la deuda a largo plazo*, cuando concurran circunstancias económicas extraordinarias que puedan poner en peligro la garantía de cobertura de los servicios públicos fundamentales. Siendo así, podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a diez, autorizadas en cualquier caso por el Estado, haciendo decaer la regla de oro, si ello sirve para asegurar el gasto corriente en sanidad, educación y servicios sociales esenciales.

Los conocidos problemas de suficiencia y corresponsabilidad de las haciendas autonómicas, la continuación del ajuste fiscal, la *salida negociada* de los mecanismos adicionales habilitados por el Estado, así como el *reiterado aplazamiento* de la reforma del sistema, *hacen pensar que esa flexibilización temporal termine por adquirir una vigencia indefinida*.

En suma: *la regla de oro ha muerto. ¡Viva la regla de oro!*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Competencias municipales: no más piedras en el camino

Maite Vilalta Ferrer

4/4/2017

Si comparamos las liquidaciones del presupuesto de gastos de los municipios españoles de 2010 y de 2015, es fácil observar que hay cosas que han cambiado. No se trata aquí de analizar el porqué. Seguramente hay varios factores que lo explican: el *impacto de la crisis económica*, el *imperio de las políticas de austeridad impuestas desde Europa*, la aplicación de leyes como la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del año 2012, o la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) de 2013. Analizar las causas exigiría un estudio en profundidad; aquí solo pretendo ofrecer algunos datos que nos permitan reflexionar sobre el alcance de dichos cambios.

Las cifras que disponemos de las liquidaciones de 2010 y de 2015 nos indican:

- Una *disminución del gasto realizado*. En 2015 el conjunto de municipios españoles gastó 8.241,50 millones de euros menos que en 2010. Se trata de una disminución del 14,7%. En términos por habitante, se puede afirmar que cada ciudadano español ha visto reducir el gasto municipal en una media de 166,60 euros.
- La *diversidad en los cambios acaecidos*. No todos los municipios se han comportado de la misma manera. Los municipios de menos de 5.000 habitantes son los que más han reducido su gasto, concretamente, un 21,8%. Estamos hablando de una realidad que afecta a un elevadísimo porcentaje de consistorios, ni más ni menos que el 84%. Los ciudadanos que viven en estos municipios (5.894.516, que suponen el 13% del total) han visto reducir el gasto per cápita de sus ayuntamientos en una media de 258,43 euros entre 2010 y 2015.
- Los *municipios que menos han disminuido su gasto son los de mayor población*, los de más de 500.000 habitantes. La reducción ha sido del 6,69%. Se trata tan solo de seis ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga) que engloban el 16,0% de la población.

Si centramos nuestra atención en lo que ha pasado entre 2010 y 2015 en los *municipios de menos de 5.000 habitantes*, que tal como acabamos de señalar son la mayoría, observamos que (ver gráfico):

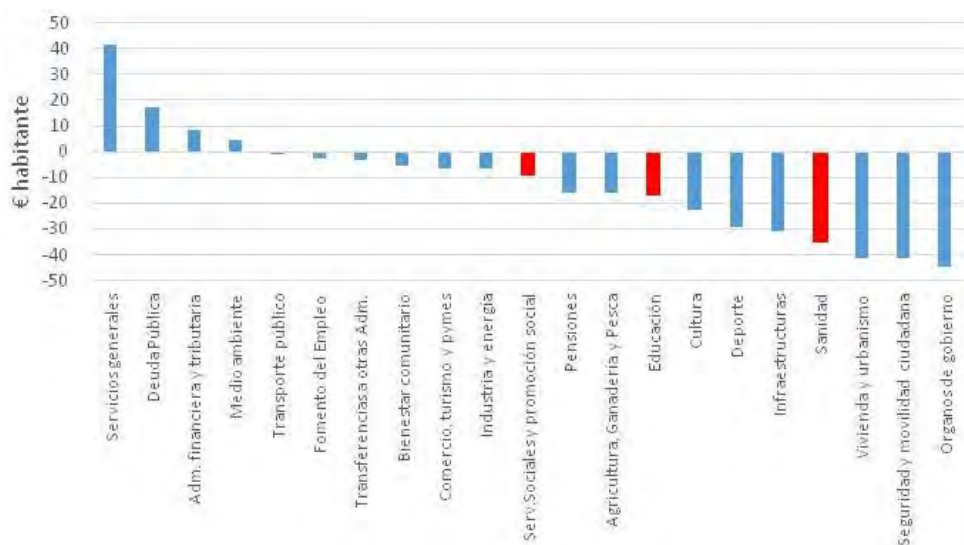
- a) El gasto solo ha incrementado en cuatro funciones: servicios generales, deuda pública, administración tributaria y financiera, y medio ambiente.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

- b) En el otro extremo, las funciones que mayormente lo han visto reducir son: órganos de gobierno, seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo.
- c) El gasto municipal destinado a la prestación de servicios esenciales del Estado del Bienestar (sanidad, educación y servicios sociales) ha sufrido una reducción de 59,81 euros por habitante. Es decir, en 2015 los ciudadanos de los municipios pequeños han recibido una media de casi 60 euros menos que en 2010 en estos servicios.

Diferencia entre el gasto realizado por los municipios españoles de menos de 5.000 hab. Entre 2010 y 2015 por funciones. € habitante



Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

No se trata aquí de discutir si en 2010 los municipios españoles de menos de 5.000 habitantes, prestaban algunos servicios que nos les “tocaba” y lo hacían a pesar de que la ley no les obligaba a hacerlo. Estas cifras solo nos permiten constatar que, por equis razones, están gastando menos que entonces. La pregunta resulta obvia: *¿qué están dejando de hacer?* Estaría bien creer que no han dejado de prestar ningún servicio, o que si lo han hecho es porque hay otra administración (supramunicipal, tal vez) que ha cogido el relevo y lo está haciendo. O también estaría bien pensar que el menor gasto es debido a que han aprendido a ser más eficientes y que no han dejado de prestar ningún servicio esencial para la ciudadanía, sino que están “racionalizando” el gasto e innovando a la hora de utilizar sus recursos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Ojalá esta fuera la conclusión pero, a la espera de estudios que nos permitan corroborarlo, es urgente y necesario preguntarnos *a quiénes podrían estar afectando esta reducción del gasto municipal*. A menudo afirmamos que los servicios esenciales del Estado del Bienestar son prestados por las comunidades autónomas. Es cierto, pero también los es que *los municipios han contribuido a que los ciudadanos, sobre todo los de municipios pequeños, hayan tenido a su alcance servicios que inciden directamente en su día a día*, y que también forman parte de lo que se entiende por servicios esenciales de un Estado del Bienestar. Se trata ni más ni menos de servicios como guarderías, hospitales, centros de día, residencias para la tercera edad, atención domiciliaria, programas de soporte a familias monoparentales o con niños de 0 a 3 años, programas de conciliación familiar, centros residenciales de atención educativa, programas de prevención y ayuda a mujeres en situación de violencia y para sus hijos, etcétera.

Cabe asegurar que nuestros ciudadanos continúan disponiendo de todos estos servicios, y ello pasa por algo tan sencillo, pero tan difícil de llevar a cabo en nuestro país, como es la *atribución clara de competencias a los distintos gobiernos y la distribución de los recursos acorde con dicho reparto*. Ello hubiera ahorrado, entre otras cosas, tener que hacer leyes como la LRSAL. Deberíamos tratar a los gobiernos locales como lo que son: gobiernos. Y ello pasa por determinar claramente hasta dónde llegan sus responsabilidades tanto en los gastos como en la obtención de sus ingresos. Y si el problema está en el tamaño, también deberíamos resolverlo. Todo lo demás son parches y pie-dras en el camino.

Posverdad y reparto autonómico de la inversión

David Cantarero Prieto

11/4/2017

La posverdad fue la palabra del año pasado, entendida de manera general como que los hechos objetivos inciden menos en la opinión pública que los que apelan a historias personales y sentimientos. Este nuevo concepto está cambiando completamente la vida de, entre otros, académicos y científicos, pues cuestiona directamente los datos y hechos objetivos, que hasta ahora eran considerados como irrefutables.

Y es que ya se ha presentado el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017, donde a pesar de que se estima que el país crezca cerca del 3%, nos encontramos, a la espera del trámite parlamentario, con unas previsiones de ingresos del 8%, quizás *excesivamente optimistas ante la inelasticidad recaudatoria de nuestro sistema tributario*. Asimismo, el incremento “politizado” de muchos de los gastos en un 2,5% sigue mostrando una lejanía recurrente con la realidad de lo que hacen nuestros socios europeos. Es decir, *el problema de la sostenibilidad de la deuda, como sostiene la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), se mantiene* (estemos atentos a próximas subidas en tipos de interés), hay un importante déficit en la Seguridad Social (una cifra histórica de 18.000 millones de euros) y el Fondo de Reserva está en mínimos (apenas hay 15.000 millones y el Estado pretende aumentarlo al concederle un crédito por 10.192 millones, con una cancelación a un plazo de 10 años) y los retrasos en pagos por tesorería persisten.

A todo ello hemos de sumar la *frialidad y malestar que el reparto de la inversión ha causado entre las autonomías*. En un Presupuesto como éste casi nada sucede por casualidad y es bastante evidente la distribución de fondos según cada región y necesidad política de “conseguir” apoyos para aprobar las cuentas públicas. Eso se entiende mejor al analizar el documento presupuestario y comprobar que *la partida de inversiones territorializadas sigue siendo decepcionante* ya que descienden en un 22,3% al pasar de los 11.128 millones del año pasado a los 8.597 millones para 2017. Pero es que además no es lo mismo Canarias, que es la única región donde las inversiones suben (al 3,2%), que el resto de autonomías. Y Andalucía (-36,5%) o la Comunidad Valenciana (-33%) soportan recortes elevados seguidas por Galicia (-32,2%), Castilla y León (-31,7%), Principado de Asturias (-31,3%) y Castilla-La Mancha (-26,6%). No obstante, Andalucía sigue siendo la autonomía con mayor porcentaje de inversión (13,5% del total) aunque *compararse con la inversión realmente ejecutada y no la presupuestada del año pasado lleva a plantearnos otras cuatro cuestiones a este respecto*. Primera, la situación política

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

el año pasado (gobierno en funciones) no era la actual y las promesas de mejores expectativas presupuestarias siguen dejándose para años cercanos a fechas electorales. Segunda, el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y las liquidaciones del modelo de financiación autonómica siguen restringiendo el siempre reducido margen de manobra de nuestras regiones. Tercera, queda negociar enmiendas y Cupo vasco. Cuarta, las críticas surgidas desde varias autonomías a este reparto de la inversión territorializada vuelven a demostrar que la politización en todos los niveles económicos sigue estando presente en los análisis, sin olvidar la cuestión catalana.

Todos estos “olvidos” en la cifra de inversiones y su reparto pueden agravarse con el hecho de que *seguimos necesitando aumentar nuestro gasto social*, pues la cruda realidad de los números acaba siempre devolviéndonos a la realidad evitando la posverdad. Así, la “gran damnificada” sigue siendo la inversión debido probablemente a que es una partida de gasto dónde es más factibles recortar que en otras de mayor “sensibilidad social” y porque las reminiscencias del Plan E (“Keynes malentendido”) de 2009 siguen en la memoria colectiva de muchos.

En todo caso, estos presupuestos son sólo una “meta volante” hacia 2018. Y es que, dadas las fechas tan avanzadas de este año 2017 en dónde se va a aprobar el Presupuesto, *puede que al final se acabe ejecutando menos incluso de lo previsto y algunas regiones incluso salgan peor paradas con respecto a 2016*. Toca hacer números y vigilar el grado de ejecución presupuestaria a fin de comprobar si la posverdad del reparto en la inversión acaba o no imponiéndose.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Conllevarse, responsabilizarse, crear ilusión

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

25/4/2017

En su discurso del 13 de mayo de 1932 sobre el Estatuto de Cataluña JOSÉ ORTEGA Y GASSET comienza planteando una objeción previa a todo el debate sobre el contenido del texto, el objetivo mismo de ese debate: *solucionar el “problema catalán” de una vez para siempre*. No cree que sea un problema que se pueda solucionar “porque frente a ese sentimiento de una Cataluña que no se siente española, existe el otro sentimiento de todos los demás españoles que sienten a Cataluña como un ingrediente y trozo esencial de España”. “Si el sentimiento de los unos es respetable, no lo es menos el de los otros, y como son dos tendencias perfectamente antagónicas, no comprendo que nadie, en sus cabales, logre creer que problema de tal condición puede ser resuelto de una vez para siempre. Pretenderlo sería la mayor insensatez, sería llevarlo al extremo del paroxismo, sería como multiplicarlo por su propia cifra; sería, en suma, hacerlo más insoluble que nunca.” Lo compara con que nos obligaran a solucionar “la cuadratura del círculo”, una invitación al suicidio.

Por supuesto, también hay españoles que consideran que Cataluña debería poder independizarse y catalanes que al mismo tiempo se consideran españoles y que no desean la independencia. Pero, si bien no son los que originalmente crean el “problema”, tampoco imponer al resto su “sentimiento” constituye una solución.

¿Qué plantea entonces Ortega? Una solución “relativa”, *conllevarnos*. “Eso, el conllevarnos dolidamente, es común destino, y quien no es pueril ni frívolo, lejos de fingir una inútil indocilidad ante el destino, lo que prefiere es aceptarlo.”

Para conseguirlo, el primer paso sería “restar del problema total aquella porción de él que es insoluble, y venir a concordia en lo demás”. Y “lo insoluble es cuanto significa amenaza, intención de amenaza, para disociar por la raíz la convivencia entra Cataluña y el resto de España. Y la raíz de convivencia en pueblos como los nuestros es la unidad de soberanía”.

En este punto, es importante resaltar que ORTEGA no creía que éste fuese el único, ni el principal, problema de España en 1932: “Yo analizaba la situación en que estaba mi país y encontraba en él un morbo básico, sin curar el cual no soñéis que España pueda llegar a ser nunca una nación vigorosa. Este morbo consistía, consiste, en la inercia de vida pública y, por tanto, política, económica, intelectual, en que viven los hombres provinciales. España es, en su casi totalidad, provincia, aldea, terruño. Mientras no

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

movilicemos esa enorme masa de españoles en vitalidad pública, no conseguiremos jamás hacer una nación actual.”

A partir de aquí, los dos problemas y sus propuestas de solución convergen: *dando autonomía y responsabilidad a los distintos territorios de España para que afronten sus problemas, se revitalizaría España*; Cataluña y su autogobierno dejarían de ser vistos con tanta desconfianza; y los motivos legítimos de queja de Cataluña, por falta de autonomía y por los recelos hacia sus demandas, se verían atenuados.

¿Y qué pasa con la parte irreductible del “problema”? “Los nacionalismos sólo pueden deprimirse cuando se envuelvan en un gran movimiento ascensional de todo un país, cuando se crea un gran Estado, en el que van bien las cosas, en el que ilusiona embarcarse.” “La República tiene que ser para nosotros el nombre de una magnífica, de una difícil tarea, de un espléndido quehacer, de una obra que pocas veces se puede acometer en la Historia y que es a la vez la más divertida y la más gloriosa: hacer una Nación mejor. Este entusiasmo constructivo es un estado de ánimo en que se unen inseparablemente la alegría del proyectar y la seriedad del hacer.”

Volvamos al presente. *Año 2017*. Casi exactamente ochenta y cinco años después, aquí estamos. Una guerra civil, otra mundial, la guerra fría, casi cuarenta años de dictadura, nuestra incorporación a Europa, el colapso de los países del socialismo “real”, la creación del Estado de las Autonomías y el proceso de descentralización más intenso y rápido del mundo, la mayor crisis del siglo, la corrupción política y económica, la globalización, nuevos y viejos nacionalismos, la revolución tecnológica...Y, claro está, el “problema catalán”.

Muchos años, pero también muchos acontecimientos que, particularmente en España, comprimen el tiempo y dificultan los procesos importantes, los que llevan tiempo. Aun así, creo que ORTEGA tenía razón en su planteamiento y en su lógica.

Antes lo comentábamos, ORTEGA compara la búsqueda de la “solución definitiva” al “problema catalán” con pretender resolver la cuadratura del círculo. No lo precisa, pero, obviamente, se refiere a solucionarlo tal y como lo plantearon los griegos, utilizando sólo regla y compás. Y lo que intenta, sin decirlo, es *resolverlo, pero con más herramientas, con otro enfoque*. Algo perfectamente posible, al menos para la “cuadratura del círculo”.

Los que quieran seguir incendiando, que lo hagan. Alimentando odios, despreciando colectivamente los sentimientos de los otros, proponiendo soluciones que dividen más que unen. Podemos anular las autonomías o generalizar un “derecho a decidir”. También eliminar las facultades de Medicina y recurrir a los curanderos.

O podemos conllevarnos, responsabilizarnos, crear ilusión.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

A la busca y captura de la plusvalía

Juan Luis Gómez Reino

2/5/2017

En el área de la tributación municipal, poco hechos han recibido tanta atención recientemente como la [sentencia](#) de 16 de febrero de 2017 del Tribunal Constitucional (TC), en la que se estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad de ciertos preceptos de la Norma Foral 16/1989 que regula el *Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana* (IIVTNU) del Territorio Histórico de Guipúzcoa. La Ley Reguladora de Hacienda locales, en su artículo 104, determina que dicho impuesto “es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos”. En su [sentencia](#), de manera resumida, el TC estima que se *rompe el principio de capacidad económica que debe honrar cada tributo, si el impuesto grava una transmisión aun cuando no se ha producido un incremento de valor real del inmueble*.

Enfrentados a la necesidad de vender inmuebles a precios por debajo de su valor de compra, numerosos contribuyentes han reclamado como injusto el pago de una plusvalía que no tiene en consideración el valor de venta de la propiedad, sino que se calcula con una fórmula que depende del valor catastral del inmueble (que se incrementa de manera regular), los años de posesión del mismo, y la tasa que decide aplicar el ayuntamiento. Esto resulta en *una cuota a pagar siempre positiva independientemente del valor de venta del inmueble*.

Mientras se acumulaban en los últimos años sentencias judiciales en contra de la aplicación del impuesto a los casos en los que los inmuebles no observaban un incremento en el valor de sus terrenos, la recaudación del impuesto y su importancia para las arcas municipales se incrementaba. *El IIVTNU recaudó 2.280 millones de euros en 2014* (Ministerio de Hacienda y Función Pública), cerca del 5% de los ingresos municipales y casi un 80% más que en 2008 a pesar de la explosión de la burbuja inmobiliaria. Es de esperar que la reciente sentencia del TC genere una *catarata de reclamaciones* desde aquellos que pagaron el impuesto en los últimos cuatro años por transmisiones de inmuebles urbanos que, o no generaron ganancia, o generaron pérdidas. El probable resultado de este proceso es la revisión de la norma tributaria, bien para *acotar su aplicación a los casos de incremento demostrado* en el valor de los terrenos, tal y como recoge la decisión del TC (lo que podríamos llamar una reforma de mínimos), o de manera

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

más ambiciosa, *reformando en sí el concepto y fórmula de cálculo de la plusvalía* (mucho menos probable si atendemos a la importancia del impuesto para las haciendas locales).

Ante la oportunidad de reforma normativa que brinda este contexto, es interesante recordar que el desarrollo de instrumentos de captura de plusvalía inmobiliaria ha experimentado un importante progreso en países de *América Latina* en la última década, que bien podrían ofrecer lecciones valiosas para los municipios españoles. Las experiencias latinoamericanas ponen el foco, de manera fundamental, en las plusvalías generadas por acciones de los gobiernos locales que modifican el valor del suelo o mejoran su aprovechamiento. Quizá la experiencia más exitosa de la región es la llamada “otorga onerosa” implementada en diversos municipios de *Brasil*. El tributo se aplica, primero, a la plusvalía generada por la decisión de conversión del suelo de rústico a urbano, que en España se grava a través el incremento en el Impuesto a los Bienes Inmuebles. En segundo lugar, se cobra por los derechos de edificación en dicho suelo por encima de un coeficiente de edificación básico que se define en el equivalente al Plan General de Ordenación. Solo en la ciudad de Sao Paulo, esto ha permitido recaudar más de 500 millones de dólares americanos desde el año 2002.

La experiencia de Brasil está lejos de ser la única de la región. En *Colombia*, la participación en plusvalías grava igualmente hechos relacionados a la conversión de suelo de rural a urbano, modificaciones en la zonificación que resulten en incrementos de valor y las autorizaciones que resultan en mayor densidad de edificabilidad por encima de niveles pre-definidos. Algunos gobiernos municipales en *Argentina* comenzaron asimismo hace unos años a implementar instrumentos similares de recuperación pública de plusvalías generadas por modificaciones en el tipo y la intensidad de usos del suelo.

El desarrollo de nuevos instrumentos (tributarios y no tributarios) para la captura de plusvalías no termina ahí, en especial para las *ciudades de mayor tamaño*. Varias municipalidades brasileñas desarrollaron la pasada década los llamados Certificados de Construcción Adicional (por sus siglas en portugués CEPACs). La idea básica es crear *derechos de desarrollo inmobiliario*, que subasta el Banco Central de Brasil a los constructores interesados, con el objetivo de captar recursos con los que financiar la infraestructura pública en dichas municipalidades. El volumen de certificados de construcción es decidido por cada municipio, en base a los límites que marca la ley, y deben ser aplicados al área que el gobierno municipal identifica para desarrollo inmobiliario. La venta de estos certificados en dos operaciones de desarrollo urbano en *Sao Paulo* llegó a recaudar más de 2.000 millones de dólares americanos para la municipalidad. El éxito de estas experiencias ha tenido un impacto importante en la conformación de sistemas de tributación inmobiliaria que combinen elementos tradicionales

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

como el impuesto predial (el equivalente al IBI en España), con fórmulas innovadoras de capturas de plusvalías en Latinoamérica.

No son estos conceptos ajenos a la normativa española y los elementos que podrían facilitar su implementación ya existen en el marco normativo actual en su mayoría. Sin embargo, los instrumentos descritos de la experiencia latinoamericana (a su vez basados en experiencias europeas y norteamericanas), *son propios del ordenamiento territorial y el urbanismo, que es en España competencia de las comunidades autónomas y no de los ayuntamientos*. Las leyes de ordenamiento urbanístico de las comunidades autónomas establecen como un fin esencial asegurar la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el proceso de ordenación urbanístico. Parece existir sin embargo un potencial importante para la articulación de mecanismos innovadores de captura de plusvalías inmobiliarias a nivel local, que requeriría en cualquier caso de *coordinación institucional entre los niveles municipal y regional de gobierno*. En el contexto que invoca la reciente sentencia del TC, convendría quizá debatir sobre el potencial que éstas y otras opciones podrían tener para las haciendas locales.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Con lo que ya tengo y lo que me va a tocar en el reparto...

Ana Herrero Alcalde

9/5/2017

Hace unos días hemos conocido el [acuerdo](#) al que han llegado el Gobierno de España y el de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) que permitirá aprobar los Presupuestos Generales del Estado de este año. El apoyo de los cinco diputados del Partido Nacionalista Vasco a las cuentas de 2017 es condicional a una serie de medidas que el gobierno central se compromete a poner en marcha. Las más importantes, como sabemos, son medidas de naturaleza económica.

En primer lugar, se consigue consensuar la liquidación de los cupos de los últimos diez años. Más concretamente, con el acuerdo de la semana pasada, la administración central acepta la reivindicación de la CAPV, según la cual *el cupo a pagar debía ser reajustado a la baja* para descontar el coste de las políticas activas de empleo que habían sido transferidas al gobierno autonómico (344 millones anuales). Como consecuencia de esto, la CAPV podrá reducir, en los próximos cinco años, un total de 1.400 millones de euros de los correspondientes cupos anuales, para compensar lo pagado de más durante el último quinquenio.

En segundo lugar, y basándose en esa misma lógica competencial, se ha llegado a un acuerdo sobre la metodología de cálculo del cupo para los próximos cinco años, que permite *fixar la transferencia que la CAPV paga al gobierno central en 956 millones de euros*, una cuantía significativamente inferior a los 1.526 millones que se presupuestaron en 2016.

Y por último, *el gobierno central se compromete a realizar una inversión de 3.380 millones de euros* (hasta 2025) en la red de trenes de alta velocidad que quiere unir las tres capitales vascas.

Dejando a un lado la inversión en alta velocidad, el acuerdo merece hacer algunas reflexiones, tanto de naturaleza económica, como de carácter político.

El modelo de financiación de las comunidades forales ha sido cuestionado desde el ámbito [académico](#) en numerosas ocasiones. Y no tanto por el mayor nivel de autonomía tributaria que proporciona a Navarra y el País Vasco, sino (o la aportación) que ambos territorios deben pagar al gobierno central en concepto de las competencias que éste sigue ejerciendo en sus circunscripciones. Existe bastante consenso acerca de la necesidad de “acercar” los modelos común y foral de financiación, mediante un

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

cálculo del cupo que proporcione a los territorios forales un nivel de recursos similar al de las demás comunidades. Sin embargo y, basándonos en los cálculos que permiten las *opacas cifras oficiales del cupo*, observamos que *la CAPV dispone de aproximadamente el doble de financiación por habitante que la media de las comunidades de régimen común*. Así pues, incluso aunque la rebaja del cupo debido al traspaso de las políticas activas de empleo tenga una lógica innegable, llama la atención que, una vez más, se haya perdido la oportunidad de buscar una metodología de cálculo más justa y más transparente.

Si nos preguntamos cómo es posible que sea sostenible en el tiempo un modelo de financiación tan privilegiado, podemos encontrar dos respuestas, complementarias entre sí. En primer lugar, porque se trata de territorios pequeños, así que *el “coste del privilegio” ha sido asumible hasta ahora para el conjunto del Estado*. Y en segundo lugar, porque *nuestro sistema electoral -no proporcional- concede una prima de relevancia a los partidos que, como el PNV, tienen una implantación marcadamente territorial*. Podemos seguir asumiendo el sobre coste que supone la metodología del cupo para el resto del país, pero no debemos sorprendernos de que los beneficios que implica para las comunidades forales levanten ampollas en otros territorios.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Del voto vasco y su precio

Luis Ángel Hierro Recio

16/5/2017

No todo en esta vida se compra con dinero, pero casi todo sí. Por eso, como era de esperar y, tras una dilatada negociación, el Gobierno de Rajoy ha llegado a un acuerdo con los diputados del PNV para que éstos voten a favor de los presupuestos. Como siempre, la *negociación ha rondado en torno al dinero*: al cupo, a las inversiones del Estado y a ciertas regalías para los sectores industriales con implantación en el País Vasco. Evidentemente no se ha tratado ningún tema político y, ni para el PNV ha sido problema pactar con un partido afectado por graves problemas de corrupción política, ni para el PP lo ha sido tratar con un partido que defiende la autodeterminación. Es decir, lo esperable.

El problema está en que *el acuerdo agranda el abismo financiero entre las comunidades autónomas (CCAA) forales y las CCAA de régimen común* y hace aún mayor el principal problema que hay en nuestro país en lo referido a la financiación del Estado de las Autonomías.

En efecto, si hay algo en lo que estamos de acuerdo la inmensa mayoría de los que nos dedicamos a eso de estudiar la financiación autonómica es que la asimetría de financiación autonómica per cápita entre el régimen foral y el común *es injustificable económicamente*. En el reciente trabajo *La nivelación interterritorial y la estimación de las necesidades de gasto*, elaborado por RIFDE, se incluye una encuesta realizada a especialistas en la que se pregunta sobre la diferencia de financiación entre ambos regímenes y el 97,8% de los encuestados considera que está injustificada económicamente. *No existe ningún otro tema en el que estemos más de acuerdo*.

¿Qué significa por tanto el acuerdo PP-PNV para los presupuestos? Pues significa que el Gobierno, en lugar de acercarnos, nos lleva cada vez más lejos de lo deseable económicamente y que, salvo que esté dispuesto a poner una cantidad de dinero descomunal para las CCAA de régimen común, algo casi imposible, *la discriminación territorial en la prestación de los servicios fundamentales del Estado del Bienestar se va a volver aún más insostenible*.

Ciertamente, el Gobierno no ha hecho nada que otros no hayan hecho previamente, pero también es cierto que no todas las situaciones políticas son iguales. Por una parte, en estos momentos en Cataluña hay un fortísimo movimiento independentista que en el imaginario de muchos catalanes tiene su última justificación en la *discriminación de*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

trato financiero que el Gobierno da a Cataluña. Si el Gobierno mejora aún más el trato financiero al País Vasco, como ha hecho, puede que introduzca más dudas en el nuevo partido de Artur Mas sobre si es preferible abandonar el independentismo y volver al catalanismo negociador, pero también es cierto que va a dar más justificación política a los ciudadanos que llevan años bajo el bombardeo ideológico del “España nos roba” y eso puede hacer que el republicanismo independentista crezca. O sea: que se está jugando con fuego.

Pero además hay otra cuestión sobre la que no se repara y que uno, como observador de la realidad andaluza, empieza a percibir. Y es que *existe un malestar en Andalucía por el trato discriminatorio que está recibiendo tanto en financiación como en inversión* que, como el mar de fondo, aún no aflora, pero que se vislumbra en pequeños detalles como: que los empresarios se manifiestan por el trato discriminatorio en inversiones de transporte, que Podemos Andalucía se declara independiente de Podemos España, o que el PSOE de Andalucía se está quedando sin fuelle electoral y va a tener que buscar un relanzamiento político ideológico, que desde el 28-F siembre ha estado alimentado por el andalucismo. Como ese mar de fondo encuentre un viento favorable, las olas del mar andaluz pueden volver a rugir y sumadas a las catalanas pueden mover mucho la estructura de este país.

En fin, a ver por dónde sale todo esto y a ver *cuánto más de lo que figura en el acuerdo PP-PNV tiene que pagar este país por mantener como sea un gobierno como el actual.* Por cierto, se me olvidaba: ¿Ciudadanos no defendía en su programa eliminar el sistema foral?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Municipio, financiación y Estatuto de Autonomía

Roberto Fernández Llera

23/5/2017

Cuando se habla de financiación local en España, *no es posible obviar el mapa municipal*, tremendamente atomizado y diverso, salvo que se quiera diseñar un excelente edificio teórico sobre tierras movedizas. Parece casi imposible construir un modelo -y solo uno- para una amalgama de 8.125 municipios, donde casi 7.000 tienen menos de 5.000 habitantes, 62 más de 100.000 habitantes y el municipio mediano alcanza los exiguos 540 residentes *empadronados* (datos de 2016). Como nota curiosa, digamos que uno de cada diez españoles vive en Madrid o Barcelona, lo que da una idea de que estos dos ayuntamientos, por tamaño y singularidad, quizás deban tener un trato diferente, no privilegiado, obviamente, pero sí reconocedor de sus evidentes especialidades.

En al *ámbito tributario* no hay muchas opciones, pero alguna sí que hay. Debe haberlas. Siendo lógico el peso de la tributación inmobiliaria, no lo es tanto que deba seguir pasando por la combinación de varias figuras impositivas. El *IBI*, sin duda, es el impuesto local por antonomasia y así continuará, incluso reforzado, aunque manteniendo como base el valor catastral, debidamente actualizado, para frenar posibles tentaciones de utilizar el precio de mercado, lo que introduciría una indeseada inestabilidad. Sin embargo, el cuestionado y muy variable *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras* se entremezcla con la licencia municipal, sin que se pueda distinguir fácilmente uno de la otra. Por su parte, el impuesto de *plusvalías urbanas* acaba de recibir un golpe de muerte *constitucional*, por la sencilla razón -aunque bien se ha tardado en hacerla oficial- de que no se puede gravar como plusvalía lo que es una pérdida de valor acreditada. Por su lado, el *Impuesto sobre Actividades Económicas* sigue languideciendo y, ahora sí, ya toca aplicarle *terapia o eutanasia* (SUÁREZ PANDIELLO *dixit*). Finalmente, nuestra querida “viñeta” puede que deje de ser municipal y pase a formar parte de un nuevo impuesto autonómico sobre los automóviles, integrando también el actual impuesto de “matriculación”. Y fuera de lo tradicional, ¿hay campo abierto? Pues tocará ser imaginativos y *buscar hechos imponderables que no sean imposibles* (por ejemplo, el uso de tecnologías de información y comunicación), así como ampliar la participación en los grandes tributos del Estado, eso sí, previa reordenación del mapa municipal para hacer ayuntamientos fuertes. Hemos vuelto a la casilla de salida.

Por el lado de las *transferencias*, habrá que garantizar la nivelación básica (eso no se discute), para lo cual se debería simplificar el modelo, tomando la población como referencia, corregida por un factor que *premie el esfuerzo fiscal realizado y exigido*, así

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

como el *cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera* (incluido el pago a proveedores).

Con respecto al *endeudamiento*, es notorio que el sector público local ya está cumpliendo su objetivo de deuda, mucho antes de 2020, año que marca la legislación. Por no hablar del elevado superávit acumulado, fruto de una gestión históricamente austera, pero también de las fuertes restricciones impuestas desde 2012, en particular, por una rígida regla de gasto que, más pronto que tarde, deberá ser flexibilizada, tal y como viene reclamando la *Federación Española de Municipios y Provincias*. Si a ello se añade que hay más de 3.700 ayuntamientos con deuda cero y que solo un centenar -con el Ayuntamiento de Madrid a la cabeza- acumula el 66% de la *deuda viva total* (datos de 2015), la solución emerge sola: hay que aplicar *múltiples y diferentes “reglas de gasto” en cada entidad local, respetando su autonomía y en función de su situación particular*. El instrumento adecuado para llevar a cabo esta actuación es el plan económico-financiero o, en su caso, el plan de ajuste. Ambos deberán ser muy severos en caso de riesgo financiero, pero no así cuando queden acreditadas la sostenibilidad financiera y la solvencia. De igual modo, los mecanismos adicionales de financiación deben ser progresivamente retirados, salvo para casos muy graves y bajo estricta condicionalidad. Eso sí, una *condonación* de los préstamos contraídos hasta ahora, por si alguien la está pensando, *no sería eficiente ni justa*.

Hay tarea. Algunas cosas son sabidas y bastante obvias; otras exigen inteligencia añadida. Y para todo ello es perentorio *que las comunidades autónomas puedan ejercer -y efectivamente ejerzan- sus competencias en materia de régimen local y financiación municipal*. Desde este ámbito de referencia, no desde el central, se pueden atender mucho mejor las peculiaridades de cada territorio.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Gobiernos autonómicos y municipales: una extraña relación

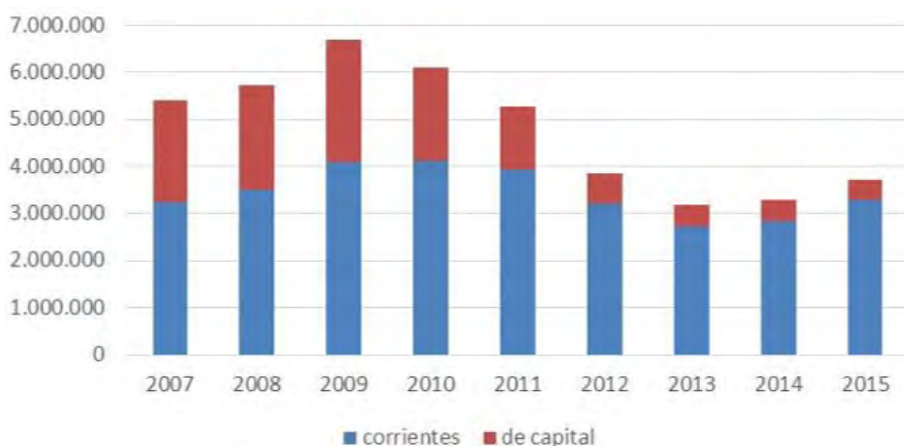
Maite Vilalta Ferrer

30/5/2017

El régimen local en España es competencia del gobierno central. Las leyes que regulan el ámbito competencial de los municipios y su modelo de financiación son leyes aprobadas por las Cortes Generales. Son estas leyes las que han diseñado un sistema de financiación de los municipios basado en una cesta tributaria y una subvención incondicionada *procedente de la Administración central*. Todos los demás recursos de que disponen los ayuntamientos proceden de fuentes que podríamos llamar “fuera modelo”, ente las cuáles se encuentran las transferencias procedentes de sus correspondientes gobiernos autonómicos. Es en este punto donde vamos a centrar la atención en este escrito.

Transferencias de las comunidades autónomas de régimen común a los municipios

Millones de euros



Fuente: elaboración propia.

- En el año 2015, las comunidades autónomas de régimen común (excluimos el régimen foral por sus especificidades), transfirieron a los municipios 3.394,33 millones de euros. Aquel año los ayuntamientos ingresaron un total de 48.339,54 millones de euros. Por tanto, las transferencias procedentes de sus respectivos gobiernos autonómicos, supusieron un 7,02% del total de recursos. Este porcentaje es inferior al registrado durante los años previos a la crisis (en 2007 fue del 10,38%). Podríamos decir que este porcentaje nos da una idea del peso que tiene, para los ayuntamientos, la hacienda autonómica.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

- A partir de 2010, las transferencias de las comunidades autónomas a los municipios han ido disminuyendo, tal como puede apreciarse en el gráfico. De hecho, entre 2009 y 2015, las transferencias corrientes recibidas por los ayuntamientos procedentes de las comunidades autónomas, disminuyeron a una tasa anual del -3,66%, y las de capital a una tasa anual del -25,62%.

Los textos legales prevén la existencia de participaciones de los entes locales en los ingresos de las comunidades autónomas (transferencias), y *cada una de ellas lo ha interpretado a su manera*, tanto a la hora de determinar el volumen, como la forma de distribuir las entre sus municipios. La existencia de esta heterogeneidad no es el problema, al contrario. Cada comunidad autónoma *debería poder decidir el tipo de relaciones fiscales que desea establecer entre su hacienda y la de sus municipios*. Así lo hacen, por ejemplo, los *Länder* en Alemania, las provincias en Canadá o los estados en EEUU. En realidad, allí ocurre al revés de lo que sucede en España: los municipios tienen una relación casi inexistente con la hacienda federal (la administración central); las leyes que regulan el funcionamiento del modelo de financiación municipal no son leyes federales, sino las aprobadas por los propios gobiernos regionales (*Länder*, provincias, estados). En España, *las comunidades autónomas tienen capacidad para decidir su organización territorial, pero no la tienen para decidir la financiación de los entes locales*. Esto es sin duda una disfunción.

Y a esta disfunción debemos añadir otra: cuando se negocia el modelo de financiación de las comunidades autónomas y, por tanto, cuando se decide la cuantía de recursos que debe estar en manos de los gobiernos autonómicos, *no se tiene en consideración el régimen local*. Es decir, se estima el volumen de recursos necesarios para cubrir el gasto autonómico teniendo en cuenta sus competencias (sanidad, educación, servicios sociales, etc.), entre las cuales no figuran para nada los entes locales. Así pues, cuando en la relación de fuentes de ingresos de los municipios se mencionan las participaciones de los entes locales en los ingresos de las comunidades autónomas ¿de dónde se supone que salen estos ingresos?

Todo ello no hace más que reflejar el tipo de descentralización que se ha llevado a cabo en España, lejos de la existente en países federales de referencia. Si de verdad creyéramos que necesitamos avanzar hacia una hacienda federal, deberíamos corregir las carencias del actual estado autonómico y pasar de una vez por todas a otro estadio, que nos asemejara a la forma de organizarse y de funcionar de los países antes mencionados. Y este aspecto, el de las relaciones fiscales entre los dos niveles subcentrales de gobierno, es uno de los esenciales.

En el año 2006, las Cortes Generales aprobaron una Ley Orgánica que avanzaba, artículos 217-221, hacia esta dirección. Posteriormente, el año 2010, el Tribunal

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Constitucional declaró inconstitucionales aspectos esenciales de aquella Ley, entre los cuales los descritos en aquellos artículos. Aquel texto no cabía en nuestra Constitución. Me estoy refiriendo a la Ley Orgánica 6/2006 de reforma de *l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Ello nos ha enseñado que la única vía posible de federalizar el Estado, si realmente es esto lo que se quiere, es *reformar la Constitución*. Por lo que se refiere a las relaciones entre las haciendas subcentrales, ya tenemos un texto de nuestro ordenamiento jurídico donde inspirarnos. Mientras tanto, si nada cambia, nuestros gobiernos autonómicos se continuarán relacionando de forma extraña y disfuncional con sus municipios.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

La ciencia-ficción de la deuda

David Cantarero Prieto

6/6/2017

Hace unos días pude ver una película de estreno titulada *El círculo*, protagonizada por dos actores muy conocidos: TOM HANKS y EMMA WATSON. Dicho film tenía dos hipótesis de partida que me animaron a ir a verla: primera, que se inspiraba en una novela de ciencia ficción del mismo título que la película y, segunda, que la protagonista es empleada de una empresa tecnológica donde el mundo digital está presente en la mayoría de aspectos cotidianos de la vida de las personas (¿les suena?). Es decir, pura ciencia-ficción que parece muy real al compararlo con lo que vivimos cada día pero que nos indica que, al igual que somos ingenuos al pensar que nadie nos vigila, también en economía si la deuda alcanza niveles ingentes no es por casualidad o desconocimiento.

Y es que la economía sigue creciendo a ritmo superiores al 3%, pero la deuda (y sus intereses) lleva mucho tiempo en niveles récord (por encima de 1,1 billones de euros y al 98,9% del PIB). Nada parece suceder, *ni se atisba que sea muy creíble lo que podemos leer en el Programa de Estabilidad 2017-2020*, remitido recientemente a Bruselas, donde se estima que dicho pasivo bajará en cuatro años hasta el 92,5% del PIB.

Mientras tanto, siguen los debates acerca de los detalles relacionados con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2017 y persisten algunas dudas: ¿podrá gastarse todo el dinero comprometido en los pactos políticos previos, si tenemos en cuenta que *el presupuesto se aprobará cuando ya ha pasado medio año* y, por eso, será difícil llegar a tiempo a poner en marcha los programas comprometidos?

En este sentido, si observamos las últimas cifras proporcionadas por el Banco de España de deuda pública acumulada según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) en 2016 por las **comunidades autónomas**, nos encontramos con que alcanza ya los 276.899 millones de euros, el 24,9% del PIB, con regiones a la cabeza en ese indicador como Comunidad Valenciana (42,5%), Castilla-La Mancha (37%), Cataluña (35,4%), Illes Balears (30,1%) y Murcia (29,1%). Todo hace presagiar que, un año después, *el endeudamiento seguirá aumentando*, aunque el nivel tan vertiginoso que está alcanzando no es ciencia-ficción, sino que se monitoriza y autoriza conscientemente desde la atalaya de los que toman decisiones sobre la equidad intergeneracional (o, lo que es lo mismo, que la financiación con impuestos debería ser para los gastos corrientes y la financiación con deuda habría de ser para gastos de inversión).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Más allá de los resultados de la próxima reforma del sistema de financiación, *la deuda autonómica es el quebradero de cabeza de muchas consejerías*, al coartar las posibilidades de crecimiento presupuestario real. Así, los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública parecen más bien ser como esos buenos propósitos de que vamos a bajar de peso antes del verano pero que luego nunca realmente cumplimos.

En todo caso, este comportamiento de los pasivos financieros *no es algo nuevo*. Por eso, deberíamos aprovechar las lecciones del pasado, analizar mejor lo que hacemos en el presente y mirar hacia el futuro, para no dejar a nuestros hijos con una carga financiera inasumible que lastre las posibilidades de crecimiento de muchas regiones durante décadas. Se precisa pues menos cortoplacismo y más transparencia al gestionar recursos públicos, pues las películas de ciencia-ficción está bien verlas solo en la pantalla y no que se conviertan en realidad.

En definitiva, no es aceptable que aquellas partidas de gasto social que realmente mejoran la vida de las personas acaben convirtiéndose en las perjudicadas mediante recortes por decisiones erróneas de quienes tuvieron la responsabilidad de no haberse equivocado en su momento.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Copago y eficacia del sistema sanitario español

Juan José Rubio Guerrero

8/6/2017

En los presupuestos de las comunidades autónomas, dos son las funciones de gasto que disponen de más recursos presupuestarios asignados, especialmente en la partida de gastos de personal. Me refiero a educación y salud. Entre ambas vienen a concentrar el 70% de las dotaciones para el capítulo I de gastos no financieros. Estos capítulos merecen y exigen un especial seguimiento de cara al futuro con vistas a su racionalización, dadas las dificultades existentes para mantener el Estado de Bienestar tal y como hoy lo conocemos en España.

Si lo anterior es cierto en general, *es especialmente serio el comportamiento proyectado del gasto público en lo relativo a la salud*, debido a que el envejecimiento de la población, la sofisticación de los servicios sanitarios y la cualificación del personal, así como el fenómeno de la inmigración, han venido favoreciendo el crecimiento del mismo muy por encima del crecimiento real de la economía. En definitiva, *los servicios de asistencia sanitaria presentan unas características únicas y específicas que dificultan la tarea de dirigir los programas de cuidados médicos en el marco de un presupuesto limitado*. Entre ellas, destacaríamos la falta de relación entre la distribución de la enfermedad y la capacidad de pago, la concentración de gastos en segmentos muy reducidos de población vinculadas a la edad y a la calidad de vida, la dependencia del beneficiario de las decisiones de los profesionales de la salud que, en algunos casos, tienen un interés personal en el resultado de la decisión, la estructura de las prestaciones que incitan a hospitalizaciones costosas en vez de cuidados ambulatorios, la prematura puesta en marcha de nuevas tecnologías costosas sin una correcta evaluación de costes y beneficios. En definitiva, *una incapacidad, en muchos casos, de evaluar correctamente los resultados económicos de las intervenciones médicas*. Estas características y otras, junto con las estructuras institucionales que se dan en nuestro país, representan un formidable obstáculo a la eficacia y efectividad de las intervenciones médicas.

Una de las conclusiones más relevantes de las diversas aportaciones realizadas en el ámbito macroeconómico es que *cuando el presupuesto sanitario se controla a nivel central, el gasto es más reducido que con otras fórmulas de organización territorial de un Estado*. Resulta de sentido común entender las sinergias que se producen por la integración de un sistema nacional de salud coordinado y con un visión estratégica para el conjunto del Estado frente a, digamos, 17 sistemas regionales, con vocación integral de prestaciones de servicios médicos, con sus duplicaciones, inconsistencias o efectos frontera.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Al margen de la centralización presupuestaria, existen otros dispositivos institucionales complementarios para controlar el gasto en sanidad y mejorar la eficiencia del mismo. Periódicamente, actores de la política nacional vuelven a reabrir el debate sobre la función del *copago sanitario* (cuando ven las orejas al lobo de la quiebra del sistema sanitario) como un elemento de discusión sobre su posible aplicación entre los instrumentos de financiación del sistema sanitario español. En este sentido, debemos señalar que las propuestas que se han formulado tanto a nivel internacional como nacional no se plantean desde la perspectiva de obtención de un volumen ingente de recursos para financiar los déficits crecientes de los sistemas nacionales/regionales de salud.

La funcionalidad principal del copago radica en *conseguir un ajuste en la demanda del servicio*, es decir, actuar como un regulador de la misma, haciendo participar al paciente en su financiación de forma directa, costeando una parte testimonial del servicio de asistencia médica (ticket moderador) para que acceda al mismo en situaciones de necesidad real de la prestación. La mayoría de los países de la OCDE emplea desde antiguo medidas de este tipo, aunque con diferentes grados de rigidez y en determinados sectores del consumo de cuidados médicos. Se trata de ordenar la prestación del servicio sanitario obligando a *introducir factores de racionalidad y control* en la demanda de un servicio esencial como es la salud (esta demanda tiende a infinito cuando el precio a pagar es cero) y en la oferta, ya que sin este tipo de señales de pseudomercado se tenderá a generar provisiones excesiva, al desconocer la población real que necesita este tipo de servicios.

No obstante, siempre surge la duda de, hasta qué punto, los ahorros realizados imponiendo al consumidor de esos servicios una participación financiera directa, aunque sean mínima, compensa los *efectos perjudiciales sobre el nivel de salud que podrían surgir* por la consiguiente reducción del consumo total de los servicios sanitarios. En este sentido, la articulación de la medida de forma gradual, progresiva, coordinada y limitada para algunos servicios, garantizando que no se vean perjudicadas aquellas personas con baja capacidad económica y, en consecuencia, que el sistema mantenga cierta equidad social, deben seguir en la agenda de debate político e institucional, dado el comportamiento fuertemente expansivo del gasto sanitario en España, a pesar de la impopularidad y el coste electoral que pueda suponer a los gestores del sistema este tipo de decisiones.

El riesgo de no tomar medidas efectivas de control y ajuste del gasto sanitario público podría llegar a ser el recorte a futuro de determinadas prestaciones sanitarias por insuficiencia financiera grave del Estado.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Oprimidos en Europa

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

20/6/2017

El triste conflicto sobre la *secesión catalana* corre el riesgo de salirse definitivamente del ámbito del debate económico, jurídico y político. Llamamientos a la movilización popular, acusaciones de abuso contra Cataluña, reducción de la democracia al ejercicio del voto sin referencia legal alguna y apelación a Europa a que respalde y proteja su rebeldía. En particular, llama la atención el recurso a la Unión Europea y a los ciudadanos de izquierda para proteger a estos pueblos oprimidos.

Quizá ya sea tarde para convencer a nadie aquí de que, pese a todos los fallos que hay que atribuir a nuestras instituciones y gobernantes, *la situación no debería ser tan grave*, que las soluciones existen sin romper la convivencia y que todos vamos a acabar peor si seguimos en esta línea. Pero, ¿qué pensarán en Europa? ¿qué datos pueden manejar para valorar el problema desde un punto de vista objetivo?

En Cataluña el PIB per cápita es aproximadamente un veinte por ciento superior a la media española y un siete por ciento mayor que la europea (en 2006 llegó a ser un 22% mayor).

Para medir mejor la calidad de vida de las personas, podemos observar la renta generada por los hogares –primaria– que también es superior a la europea (101 respecto a media 100) y, lo que es más llamativo, su renta disponible –la que de verdad tienen para gastar corregidas las diferencias de precios y tras la intervención directa del sector público sobre esas rentas primarias mediante impuestos directos y prestaciones sociales en dinero– que se sitúa todavía más arriba, un cuatro por ciento más que la media europea.

Este paso de la renta primaria a la disponible nos indica el impacto redistributivo de la acción pública, en este caso *a favor de los hogares residentes en Cataluña*. Dentro de España, las regiones más pobres ganan poder adquisitivo en este proceso (Andalucía nueve puntos, Extremadura diez, Galicia once), mientras que regiones más ricas aportan (Madrid descende cuatro puntos). Esto último es lo normal en Europa (Amberes, Rhône-Alpes, Hamburgo y Lombardía, todas ellas también más ricas que la media de sus países y equivalentes a Cataluña, en términos de no albergar la capital del Estado, pierden posiciones en renta disponible respecto a la renta primaria), aunque no siempre en España (País Vasco y Navarra ganan diez y seis puntos, respectivamente).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

También analizada por regiones, la *esperanza de vida* en Cataluña es de las más altas de Europa, 83,4 años –seis años más que en 1990–, y superior a la media española. El *número de camas de hospital* por cada 100.000 habitantes es el más elevado de España y el de *doctores* también está claramente por encima de la media española. El porcentaje de *empleos en sectores de alta tecnología* es de nuevo superior a la media española –el segundo más alto– y europea, y eso teniendo en cuenta que por efectos estadísticos suele ser más elevado en las regiones con menos zonas rurales –como Madrid–.

Todos estos datos –y muchos más– son con los que cuenta Europa en su *Anuario Regional de Eurostat 2016*. Por supuesto, no son los únicos que se pueden analizar, hay dimensiones -muchas- no contempladas y su mismo contenido e implicaciones pueden ser discutibles. Pero, ¿pueblos oprimidos?, ¿una prioridad para una “izquierda” que se dice a favor de los desfavorecidos?, ¿un problema ante el que “Europa no puede mirar hacia otro lado”?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Corresponsabilidad y planificación presupuestaria autonómica

Juan José Rubio Guerrero

27/6/2017

El sistema de financiación autonómica, tras un largo proceso de conformación de más de tres décadas, otorga autonomía en muchos aspectos vinculados al gasto, mientras que la autonomía en la vertiente de los ingresos es mucho más limitada. De hecho, las comunidades autónomas (CCAA) en su conjunto apenas llegan a financiar entre el 50% y el 60% de sus gastos con fuentes tributarias sobre las cuales tienen capacidad normativa. Esta *reside básicamente en impuestos sobre la riqueza* que se caracterizan por ser de segundo orden en términos recaudatorios y por registrar una tendencia decreciente. Pero, además, una gran proporción de los ingresos propios de las CCAA (participaciones impositivas en IRPF, IVA e impuestos especiales) son generados *sin que los ciudadanos sean conscientes de qué nivel de gobierno es destinatario de esos impuestos* y, por lo tanto, sin que los gestores públicos a nivel autonómico tengan que rendir cuentas por su uso final. En el caso español, las CCAA tienen en materia de ingresos escasa capacidad normativa, una menor capacidad de gestión y una limitada capacidad de recaudación, lo que se traduce en *un muy bajo control por parte de los ciudadanos y en poca presión para gastar de manera eficiente*.

La falta de corresponsabilidad fiscal se ve agravada por el hecho de que el sistema de financiación actual sólo permite que las CCAA se queden con un 25% de sus recursos tributarios normalizados. El 75% restante nutre el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales que se reparte conforme a las necesidades de gasto medidas a través de la población ajustada. Si tenemos en cuenta que el modelo incluye otros fondos, el resultado final es que *las CCAA solo se financian con el 20% de sus ingresos tributarios, mientras que el resto procede de transferencias*.

Las *consecuencias adversas* de la reducida autonomía tributaria son diversas: i) para disminuir los niveles de déficit público, las CCAA tan solo pueden actuar, mayoritariamente, a través de las reducciones de gasto, puesto que tienen muy limitada autonomía tributaria; ii) acceso muy limitado a los mercados financieros, puesto que el nivel de solvencia se resiente de su baja capacidad fiscal; iii) la baja autonomía fiscal que proporciona el actual modelo de financiación no incentiva la disciplina presupuestaria. Si la mayor parte de los ingresos de una comunidad autónoma provienen de las transferencias, los gobiernos subcentrales tendrán incentivos para expandir sus gastos. Y, ante la imposibilidad de hacer frente a dicho gasto, solicitarán un rescate por parte del gobierno central, alegando una insuficiencia de recursos proporcionados por el sistema

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

de financiación. En España, no han existido rescates explícitos del gobierno central a las CCAA, pero sí implícitos en forma de mecanismos adicionales de carácter discrecional (Fondo de Liquidez Autonómico o mecanismos de pagos a proveedores); iv) en la medida en que la estructura fiscal se adecue mejor a la estructura productiva específica de la economía del territorio, se podrán implementar mejor medidas de reactivación económica a nivel de comunidad autónoma. Para utilizar la política fiscal como instrumento de reactivación económica es necesario disponer de capacidad normativa para decidir el peso y la estructura de los principales elementos que configuran los impuestos, respetando los principios de coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado y la Unión Europea.

El diseño actual del sistema de financiación, basado en la cesión a las CCAA de impuestos que son recaudados por la Administración central, un cúmulo de fondos *ad hoc* y un escaso volumen de recursos que se generan y recaudan en la propia comunidad, está generando *graves situaciones de insuficiencia financiera, así como problemas de gestión de tesorería*.

El cúmulo de ajustes *ad hoc* más allá del cómputo de las necesidades de gasto incide negativamente en la suficiencia, más aún si los recursos en los que se centra la financiación de las CCAA son muy sensibles al ciclo económico o de difícil previsión. En este sentido, los *problemas de previsibilidad de los ingresos de las CCAA* en estos últimos años se asocian, en gran medida, a las importantes caídas de la recaudación de tributos como el IVA o el impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

Además, el sistema actual en el que la gestión y recaudación de los principales impuestos cedidos (IRPF, IVA e impuestos especiales) está en manos del gobierno central, puede dificultar un flujo de financiación previsible y estable. El sistema de tesorería se basa en *anticipos mensuales que pueden divergir del resultado final del modelo, lo que está generando tensiones de tesorería en las CCAA*. Este problema se podría resolver mediante fórmulas adecuadas que, o bien tomasen en consideración los calendarios recaudatorios de los distintos tributos, o mediante la transferencia de competencias sobre la gestión y recaudación de los principales impuestos cedidos. Es una realidad que las CCAA recaudan directamente solo alrededor de un 14% de todos los recursos que genera el modelo, lo que plantea dificultades en la programación y adecuada cobertura de las necesidades de tesorería.

Es de justicia *resolver estos problemas para que el gobierno central no se siga manifestando como el salvador de la solvencia de las CCAA*, cuando el problema es que no está bien resuelta en el actual modelo financiero.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Un paraguas para los días de lluvia

Ana Herrero Alcalde

4/7/2017

Uno de los efectos más visibles de la crisis económica que hemos atravesado en los últimos años ha sido la reducción de la cantidad y calidad de los servicios públicos que proveen nuestras administraciones públicas. La contracción económica tuvo un impacto directo y muy notable sobre los ingresos de las comunidades autónomas, lo que obligó a sus respectivos gobiernos a poner en marcha *planes de ajuste*. Los consiguientes recortes tuvieron dos tipos de efectos negativos: la reducción de los servicios públicos disponibles para los ciudadanos, por una parte, y un efecto macroeconómico negativo, por otro.

¿Habría sido posible evitar estos efectos negativos? Seguramente habría sido difícil anticipar la profundidad de la última crisis y su impacto sobre los presupuestos públicos. Sin embargo, existen herramientas a disposición de las administraciones públicas que permiten, al menos, suavizar las oscilaciones del gasto público a lo largo del ciclo y que no han sido utilizadas aún por las comunidades autónomas. Por ejemplo, los *fondos de estabilización* son un instrumento que obliga a ahorrar durante los periodos de bonanza, permitiendo recurrir a esos ahorros en las etapas recesivas. Esto, por una parte, permite mantener el nivel de servicios públicos sin necesidad de aplicar recortes en las prestaciones y, por otra, permite amortiguar parcialmente la caída de la actividad económica.

El diseño de los fondos de estabilización requiere tomar decisiones sobre una serie de elementos. En primer lugar, debe decidirse *cuándo un gobierno está obligado a ahorrar*. Con carácter general, se obliga a hacer aportaciones cuando hay crecimiento económico y/o se producen aumentos de recaudación tributaria. También hay que decidir *cuántos recursos deben aportarse al fondo*: una parte o la totalidad del superávit es la norma más habitual, pero también hay ejemplos de aportaciones obligatorias cuando la recaudación real supera a la prevista, en los que la cuantía a ahorrar asciende a ese “exceso” de rendimiento fiscal.

En segundo lugar, hay que determinar *en qué tipo de activos deben formalizarse estos ahorros*. Debido a su propia naturaleza, lo más adecuado es, obviamente, destinarlos a activos seguros con un nivel bajo de incertidumbre, tal como se hizo en su momento con el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

En tercer lugar, es preciso *delimitar las reglas de rescate de los fondos*. ¿Cuándo debe autorizarse la utilización de los ahorros para poder compensar las caídas de recursos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

tributarios? Hay muchas alternativas, pero en casi todos los casos las normas de funcionamiento requieren que se haya producido una caída de la actividad económica y/o la disminución de los ingresos fiscales. Asimismo, es preciso establecer reglas de procedimiento para los rescates de fondos: el órgano decisor pueden ser el ejecutivo o el parlamento regionales, en el caso de que los fondos tengan un ámbito territorial. En cualquier caso, es preciso determinar qué mayoría se requiere para aprobar el rescate.

¿Qué habría pasado con los presupuestos autonómicos si hubieran tenido a su disposición fondos de estabilización? La profundidad de la crisis económica y fiscal ha sido tal que habría sido difícil eludir la aplicación de planes de ajuste, pero *la intensidad de los recortes de gasto habría sido mucho menor*, sin duda, limitando así el impacto que la crisis ha tenido sobre el bienestar de los ciudadanos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

No es economía, es ideología

Luis Ángel Hierro Recio

11/7/2017

La aprobación del techo de gasto y de la distribución del déficit para 2018 avanza con paso firme, camino de la aprobación en el Congreso de los Diputados, eso sí, no sin algún que otro traspiés, como el producido en el [Consejo de Política Fiscal y Financiera](#), donde la mayoría de las comunidades autónomas votó en contra, aunque *como el Gobierno tiene la mitad de los votos*, consiguió aprobarlo con el voto favorable de las 5 comunidades del PP.

En términos cuantitativos, las características fundamentales de los límites para 2018 son las siguientes: primero, la previsión es situar el déficit por debajo del 3%; segundo, que la mitad del déficit se deberá a la Seguridad Social; tercero, la administración central se reserva para ella el 64% del déficit no Seguridad Social; y cuarto, a las corporaciones locales un año más se les sigue atribuyendo déficit cero. Estas cuatro características, que para la mayoría de los ciudadanos son meras cifras económicas inexorables por la imposición de Europa, *tras de sí se esconden una clara opción política y un presupuesto sesgado ideológicamente*.

Comencemos por la primera: situar el déficit por debajo del 3%. Con las normas estrictas de la Unión Europea, un déficit del 2,2% es perfectamente permisible. Lo único que justifica ya las políticas de ajuste en Europa es que el endeudamiento es superior al 60%, una variable que salvo casos extraordinarios como el griego, no tiene más trascendencia que la que se le quiera dar por motivos ideológicos y no económicos. En realidad, lo único que *nos obliga legalmente a seguir con los ajustes es la nefasta reforma del artículo 135 de la Constitución y el hecho de no haber devuelto el rescate*. Algo que por cierto se podría haber hecho ya, pero que el Gobierno no quiere hacer para seguir justificando sus recortes echando la culpa a Europa.

En cuanto a lo segundo, la mitad del déficit previsto se deberá a la Seguridad Social, hay que decir que *gran parte del mismo tiene su origen en las regalías que el Gobierno viene haciendo en forma de bonificaciones y tarifas planas, y sobre todo en la reforma laboral inmisericorde que se aplicó cuando más grave era la crisis*, y que elevó el desempleo a niveles insospechados e hizo pobres a millones de trabajadores que todavía hoy siguen trabajando por sueldos de miseria. Tan claro lo tiene el Gobierno que ahora anda pidiendo en los medios de comunicación a la patronal que firme un acuerdo de subida de salarios, para recuperar los ingresos de la Seguridad Social y para intentar frenar la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

contrarreforma laboral, que no se va a poder seguir frenando en el Congreso por mucho tiempo. Eso sí, en casa del herrero cuchillo de palo y a los funcionarios el incremento del 1%.

En cuanto a lo tercero: la administración central se reserva para ella el 64% del 1,1% de déficit sobre PIB no correspondiente a Seguridad Social, la opción política es más evidente si cabe. Manga ancha para el Gobierno que se encarga de defensa, seguridad... y también de hacer regalitos a las grandes compañías como el recate de El Castor, el rescate de las radiales, cubrir las pérdidas del FROB, amnistías fiscales inconstitucionales... y *manga estrecha y penurias para las comunidades autónomas* que son las que tienen competencia en educación, sanidad, vivienda, servicios sociales... Viendo, pues, el reparto del déficit, la opción política del Gobierno por no defender el Estado del Bienestar aumentando listas de espera y abarrotando las aulas se hace más que evidente.

Por último, la cuarta característica es ya de nota: a las corporaciones locales se les sigue atribuyendo déficit cero. El Gobierno, y cualquiera instruido algo del tema, sabe a ciencia cierta que las corporaciones locales no van a tener déficit cero sino que van a tener superávit, porque así ha ocurrido en el pasado, puesto que la normativa vigente les impide el déficit. Ponerles déficit cero es *garantizarse el cumplimiento del objetivo aunque el Gobierno y la Seguridad Social lo incumplan*, porque al final si se pasan en el déficit lo compensarán con el superávit de las corporaciones locales. El nivel de desfachatez, de nacionalismo centralista y de despreocupación por el municipalismo del Ministerio de Hacienda supura a borbotones con esa cifra.

En definitiva, las cifras no son las del presupuesto posible, sino simplemente *son una opción ideológica* basada en tres pilares: la lógica económica neoliberal, que tras casi 8 años de aplicación se ha demostrado inútil; la renuncia al Estado del Bienestar en un claro viaje del centro a la pura derecha; y el reforzamiento del nacionalismo centralista. O sea, que no es economía es ideología.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Reflexiones sobre el tamaño óptimo municipal

Juan Luis Gómez Reino

18/7/2017

El debate sobre las implicaciones de la *despoblación rural* en España ha vuelto a retomar -si es que la perdió alguna vez- la atención pública. Esta vez, motivado por el objetivo de influenciar tanto el trabajo del comité de expertos en financiación autonómica, como las conversaciones acerca del próximo presupuesto de las instituciones europeas. Ambos procesos de dialogo se perciben por los interesados, razonablemente, como una oportunidad para implementar medidas fiscales que ayuden a enfrentar el problema.

No es posible cuestionar la magnitud del proceso de despoblación rural. Más del 60% de los 8.125 municipios españoles tienen menos de mil habitantes empadronados y *las zonas rurales españolas pierden en promedio unos 45.000 habitantes por año* (datos del INE). Tampoco son discutibles los efectos de dicha despoblación en múltiples frentes, incluyendo dificultades crecientes en una gestión medioambiental eficiente o pérdidas patrimoniales de cuantía debido a la falta de mantenimiento de activos de titularidad local. El aspecto más preocupante sin embargo es el *encarecimiento en la provisión de los servicios públicos* que dicha despoblación crea. A menor población y más dispersa, las autoridades locales enfrentan un mayor coste unitario por la prestación del servicio.

Es difícil desligar el proceso de despoblación de la alta atomización municipal en España, tras Francia y Alemania el tercer país con mayor número de entes locales en la Unión Europea. No es extraño por tanto que las propuestas para *atajar el encarecimiento de la provisión de servicios públicos locales* se centren, o bien en modalidades de prestación de servicios públicos que permitan reducir el coste de provisión (lo que incluye las fusiones de municipios), o bien en incentivos fiscales para incrementar o mantener la población (incluyendo promoción de inversiones, exenciones impositivas, etc.). La carga de la responsabilidad difiere notablemente dependiendo de qué medida se adopta, sin embargo. Mientras que los ayuntamientos tienen autoridad para definir los mecanismos de prestación de servicios, los incentivos fiscales, como los concedidos en la reciente Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, corren a cargo de la administración central.

La aplicación de la Ley ha permitido comprobar el ya anticipado *escaso poder de los incentivos propuestos a la fusión municipal*. Solo una fusión municipal ha tenido lugar desde 2013 (fusión municipal que se inició incluso antes de la aprobación de la Ley) y, sin embargo, al menos seis nuevos municipios fueron creados desde entonces. Podría

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

aducirse que dichos incentivos —dispensa en la prestación de nuevos servicios mínimos tras la fusión, preferencia en la asignación de ciertos fondos, etc.— eran de escasa cuantía. Sin embargo, podría también argumentarse que la fuerte preferencia de la población por una representatividad local cercana, por la que no se asume un coste visible, tiende a debilitar cualquier incentivo a la fusión municipal.

Pareciera que, en base a la experiencia, es descartable la aplicación de recetas uniformes al problema de la atomización municipal en España. Y que el recurso a incentivos fiscales de importancia para enfrentar el problema es altamente improbable. Queda por tanto poner el foco el debate en el desarrollo de un menú de opciones técnicas lo más amplio posible evitando dogmatismos, y en el liderazgo requerido de los propios entes locales en la aplicación de soluciones innovadoras mientras vienen tiempos mejores. La *eficiencia de la fusión municipal, o de los acuerdos interinstitucionales* (prestación de servicios municipales conjuntamente o por un nivel administrativo superior) dependerán del caso al que se apliquen. Las potenciales economías de escala en la prestación de servicios que se deriven de una fusión municipal dependen de cuáles son los servicios provistos, las tecnologías de producción disponibles, y la población beneficiaria tras la fusión. En base a ese análisis, las fusiones pueden ser una alternativa deseable, pero también podrían tener el efecto opuesto en otros casos y llevar al incremento de costes del servicio. La propuesta de *eliminación de las diputaciones provinciales a través de todo el territorio es igualmente descartable por dogmática*. El nivel provincial en la prestación de servicios es el eficiente en ocasiones y su eliminación sería reprochable como política general, pero es recomendable en casos particulares. El recurso a las mancomunidades, generalizado y útil, tiene asimismo limitaciones importantes, y puede estar ligado a la volatilidad de las alianzas políticas, pero también es una alternativa eficiente en ocasiones.

Casi todas las opciones consideradas en este debate tienen sin embargo como punto de partida común el respeto a los límites territoriales del municipio como área de prestación de servicio. Asumiendo que la solución al problema no es única, convendría explorar más intensamente *opciones de prestación de servicios que agrupen núcleos poblacionales independientemente de los municipios a los que pertenezcan*. En Estados Unidos, estos llamados “distritos especiales” desbordan las fronteras administrativas de los gobiernos subnacionales y se conforman alrededor de áreas geográficas o de un núcleo poblacional líder, sin importar si toda la población beneficiaria es recogida en la misma jurisdicción. El debate sobre el impulso a la “centralidad comarcal” podría ofrecer una plataforma para la implementación de estas fórmulas alternativas no lo suficientemente exploradas.

Por último, es conveniente seguir explorando soluciones que se apoyen en las *nuevas tecnologías digitales* para apoyar o bien la retención y repoblación de áreas rurales o para

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

la prestación misma de servicios. El fomento del teletrabajo puede apoyar la retención de jóvenes en áreas rurales colindantes con centros urbanos y para ello, la colaboración activa entre entidades locales y el sector privado es necesaria para ello. Los costes de experimentación en la prestación de servicios públicos son enfrentados con *crowdsourcing* y con la creación de laboratorios de innovación pública en varios países, y cientos de trámites pueden ser completados con portales abiertos al ciudadano que reducen la necesidad de la presencia física de la administración. Todas estas áreas tienen gran potencial de desarrollo en España y en todas ellas el liderazgo local puede hacer la diferencia.

Existen por tanto alternativas bien conocidas y disponibles para evaluar, caso por caso, cual es la opción más eficiente en la prestación de servicios para un municipio. Deberían *condicionarse los escasos incentivos fiscales disponibles a la implementación de medidas* como éstas u otras que permitan abordar el problema, y que muestren voluntad de corresponsabilidad fiscal y liderazgo local. Apostar todo a la carta de la fusión municipal y asumir que grupos poblacionales de 5.000 habitantes representan el tamaño óptimo de los municipios de España es quedarse muy corto.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

¿Queremos más pastel? ¿A quién le corresponde?

Maite Vilalta Ferrer

25/7/2017

Existen distintos indicadores que nos ayudan a *medir el tamaño del sector público* de los distintos países. Uno de los más utilizados y, a la vez más sintéticos, es el de la *presión fiscal*. Se trata de relacionar el volumen de impuestos pagados por los ciudadanos de un país y su PIB. El tamaño del sector público será mayor en aquellos países en donde dicha relación sea mayor, es decir, en aquellos países en donde se está dispuesto a pagar más impuestos, en relación a su “renta”, que en aquellos en donde la disposición a pagar es menor. En términos coloquiales podemos afirmar que los primeros estarán en disposición de tener un pastel mayor que los segundos. Y los ingredientes de este pastel son, nada más y nada menos, que la educación, la sanidad, los servicios sociales, la vivienda, las infraestructuras, el medio ambiente, la cultura, etc.

Los datos ofrecidos por Eurostat correspondientes a 2016 indican que *la presión fiscal en España fue del 37,9%*. Solo 5 países la tienen más baja, se trata de Irlanda, Rumanía, Lituania, Bulgaria y Letonia. La media correspondiente a los países de la eurozona (EU-19) es del 46,2%, y existen siete países en donde el peso de los impuestos pagados en relación a su PIB supera el 50%. Se trata de Bélgica, Suecia, Dinamarca, Francia, Finlandia, Noruega e Islandia.

Si nos atenemos a estas cifras podríamos afirmar que en España no estamos dispuestos a tener un pastel tan grande, en relación a nuestras posibilidades, como el que tienen la media de países de la Unión Europea. *Quizás nos gusten los ingredientes pero no el esfuerzo que debe realizarse para tenerlo*. Las sociedades “fiscalmente formadas” lo saben, es así de sencillo, si se desea un sector público fuerte se debe estar dispuesto a destinar una parte importante del PIB al pago de impuestos. Los datos nos indican que, si lo que queremos es asemejarnos a los países de nuestro entorno, hay margen para hacerlo.

La pregunta sería: *¿quién tiene los instrumentos para hacerlo y quién podría implementar medidas que realmente contribuyeran a hacer más grande el pastel?* En España la capacidad normativa sobre los impuestos la tiene el gobierno central, solo cedida en parte y de forma muy limitada a los gobiernos subcentrales. Los gobiernos autonómicos solo pueden tomar decisiones sobre algunos elementos de ciertos impuestos, y los gobiernos locales tienen un cierto margen de maniobra sobre cinco tributos regulados por una ley estatal.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Utilizando datos de las liquidaciones de 2015, vemos que *el 65,48% de los impuestos pagados por el conjunto de ciudadanos españoles son impuestos que han sido regulados estrictamente por el gobierno central*, es decir, es éste quien ha decidido su funcionamiento (el cálculo de la base imponible, el tipo impositivo, las deducciones, etc.); el 20,18% se trata de impuestos sobre los cuales los gobiernos autonómicos han podido tomar algún tipo de decisión, y los gobiernos locales lo han hecho sobre impuestos que representan el 14,34% del total (incluye las diputaciones forales). Y *en relación con la gestión y administración de los impuestos el margen que tienen los gobiernos subcentrales es, en España, irrisorio*. La gestión de nuestros tributos está, casi en su totalidad, en manos del gobierno central

Por tanto, la conclusión parece clara: *el oficio principal de pastelero (siguiendo la metáfora) lo tiene el gobierno central*. Si verdaderamente se quisiera aumentar el tamaño de nuestro sector público debíamos mirar, fundamentalmente, al gobierno central que es quien tiene las materias primas y las herramientas para hacerlo. Quizás la manera más razonable que tendría de hacerlo sería incrementando las bases imponibles de algunos impuestos. Probablemente, los tipos impositivos ya son, salvo alguna excepción, lo suficientemente altos en comparación con el resto de países. El principal problema reside en las bases imponibles: *hay bases imponibles que se escapan y otras que no contienen todo lo que deberían contener*. Hay quien tiene medios para escaquearse, y hay una “cultura” demasiado condescendiente ante el “con IVA o sin IVA” tan habitual en nuestros intercambios. Los instrumentos para poder cambiar estas cosas están, por ahora, básicamente en manos del gobierno central. Se trataría, por empezar, de ampliar las bases imponibles y perseguir el fraude y la evasión fiscal.

Sin embargo, todo parece indicar que el gobierno central no se está por la labor. De hecho ya está anunciando rebajas de impuestos para 2018. Mucho me temo que vamos a continuar deseando el pastel de nuestros vecinos pero sin estar dispuestos a esforzarnos para tenerlo. Si se interpretaran bien los resultados de algunas *encuestas, no está tan claro que esto sea lo que quiere la mayoría de ciudadanos*. Ante la disyuntiva sobre si se prefiere mejorar los servicios públicos incrementando los impuestos, o rebajarlos a cambio de menos servicios públicos, la opción ganadora es la primera. No perdamos pues la esperanza. Quizás algún día tengamos gobiernos que sepan escuchar e interpretar bien a la ciudadanía y acabemos gozando de un pastel similar al de nuestros vecinos del norte, realizando un esfuerzo similar al que ellos también realizan.

Impuesto turístico y financiación local

David Cantarero Prieto

5/9/2017

Nuestro país ha recibido el pasado mes de julio 10,5 millones más de turistas que hace un año por estas mismas fechas. Dicho incremento del 10,1% supone ya sumar los 46,9 millones de visitantes, según la información relativa a [Movimientos turísticos en frontera publicados por el INE](#). De ellos, 10,9 millones de personas procedían del Reino Unido mientras que los alemanes supusieron 6,9 millones y los franceses fueron 6,3 millones. Asimismo, los principales destinos para estos visitantes en julio fueron Cataluña (24,3% del total), Islas Baleares (23,6%) y Andalucía (13%) respectivamente.

Todo esto implica que el turismo es uno de nuestros principales motores económicos y, aunque parezca paradójico, enlaza a la perfección con la reciente publicación del informe de la [Comisión de expertos para la reforma de la financiación de las entidades locales](#). En dicho texto, entre otros planteamientos, se propone ampliar la financiación de los ayuntamientos mediante la *creación de manera voluntaria de un impuesto turístico que gravase tanto las pernoctaciones hoteleras como todas las modalidades de estancias turísticas*, siendo su base imponible el número de estancias. Motivos para ello pueden encontrarse en que, por un lado, la estancia en hoteles o establecimientos de alojamiento similares es un claro indicativo de la capacidad económica de los individuos y, por otro, en el denominado principio de beneficio fiscal, pues los turistas deberían contribuir, aunque sea puntualmente, a financiar servicios públicos locales (limpieza viaria, transporte público, seguridad, etc.) que consumen mientras están de vacaciones además del coste adicional en términos medioambientales que el turismo provoca.

Dicho impuesto turístico *está ya presente en países* como Estados Unidos (Nueva York, Chicago, etc.), Japón, Marruecos, Malasia, Francia, Italia (Roma, Florencia, Milán y Venecia), Alemania (Berlín), Holanda (Ámsterdam), Austria (Viena), Bélgica (Bruselas), Portugal (Lisboa), Malta, Suiza y países del Este de Europa (Budapest, Praga, etc.). Igualmente, este tipo de impuesto *es ya una realidad en algunas autonomías* como es el caso del impuesto catalán sobre estancias en establecimientos turísticos de 2012 y el balear de 2016. En este sentido, en dicho caso balear las últimas informaciones al respecto indican que se espera que se incremente el coste de dicho impuesto sobre estancias turísticas, pues a partir de 2018 doblará su importe medio hasta los tres euros por persona y día, aplicándose también a los cruceristas desde el momento en el que estén en suelo balear, ya que hasta ahora sólo pagaban el impuesto si estaban más de 12 horas en las islas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

No obstante, a pesar de que este tipo de tributos turísticos son de *fácil gestión y recaudación* podrían *desincentivar la actividad turística local* debido a la más que probable “competencia fiscal por comparación” de otros municipios vecinos. Incluso podría ayudar también que el gobierno central redujese el IVA en turismo del 10% al 8% no sólo en hoteles, sino también en otro tipo de actividades relacionadas, como pueda ser el caso de las agencias de viaje o culturales que actualmente tributan al 21%, pues sigue siendo uno de los gravámenes más elevados de toda Europa en este tipo de especialización turística, ya que puede perjudicar nuestra competitividad frente a otros países.

De todos modos, también es cierto que este tipo de tributos podrían ser establecidos *de manera progresiva* en función del precio del alojamiento además de poder destinar su recaudación a la mejora de infraestructuras turísticas para que los modelos turísticos sean de mejor calidad. Y es que precisamente la corresponsabilidad fiscal también a nivel local supone que sea dicho nivel de gobierno el que pueda gozar de mayores dosis de suficiencia financiera sin menoscabar por ello que los ciudadanos sepan qué administración les está cobrando los impuestos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

La remunicipalización: ¿solución o posverdad?

María Cadaval Sampedro

14/9/2017

La retórica tiene un gran potencial para hacer real lo presunto. Lo sólido y lo unívoco ya no se corresponden siempre con lo cierto y se sustituyen por la construcción de una apariencia. La **posverdad** –neologismo de inmediata incorporación al *Diccionario de la lengua española*– es cada vez más frecuente. Nos hemos acostumbrado a que una aseveración repetida muchas veces, aunque no se sustente en hechos objetivos, se acabe adaptando a determinadas creencias, emociones o deseos, y se convierta en real, aun sin serlo. Algo parecido ocurre con el término “remunicipalizar”, que se volvió moneda corriente después de las últimas elecciones municipales y se enarboló como bandera de la recuperación de lo público, sinónimo de eficiencia frente a los gestores privados de los servicios de proximidad. Pero, ¿es así?

Hemos de explicar, en primer lugar, que remunicipalizar no es la palabra precisa, habría que hablar de *reinternalizar*, porque se trata de recuperar la gestión directa de los servicios públicos ya municipalizados y no de una nueva municipalización. Aclarada esta diferencia semántica, cabe señalar que, a lo largo del último siglo, el comportamiento de externalización de los servicios públicos fue *pendular*. Después de un primer momento de *prestación directa*, siguió una ola de neoliberalismo que invadió Europa, dando por muerto el modelo anterior. Esto propició que se instalase la convicción de que la *gestión privada* fuese sinónimo de eficiencia económica y se produjo así una reducción del papel de los gobiernos, a cambio de aumentar el peso del sector privado. De la mano de la *Dama de Hierro* se instaló con fuerza en el Reino Unido, pero también en otros muchos países europeos y americanos. Los gobiernos favorecieron la externalización de los servicios públicos en aras de la eficiencia en la producción, la contención del gasto público e, incluso, de necesidades contables. Pero ahora el péndulo vuelve a cambiar de posición empujado, entre otros factores, por la dejadez o la incapacidad municipal para enfrentarse a las grandes empresas prestadoras de servicios que actúan en régimen de oligopolio, lo que recorta las ventajas de la externalización y alimenta los discursos contrarios a la misma. Lo que antaño era positivo se torna negativo y favorable a la *recuperación de la gestión pública directa*.

Pero, lamentablemente, no podemos apuntar *ex ante* una receta única ni válida para todos los supuestos. Del mismo modo que la existencia de economías de aglomeración se revela determinante para los servicios que precisan de una gran inversión, para otros son esenciales las economías de escala. Igual que los municipios pequeños tienen unas

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

necesidades, los grandes demandan otras y los dispersos o envejecidos tienen unas diferentes. Cada problema precisa de una solución y *el reduccionismo en la respuesta remunicipalizadora solo conduce al absurdo*.

La remunicipalización es una opción, sí, pero la privatización es otra, y la gestión a través de instrumentos de *colaboración* se convierte en una alternativa eficaz en muchas realidades, al igual que lo es la *innovación* con nuevas fórmulas de gestión que beben de la corriente weberiana de administración. Han de combinarse y adaptarse, pero no debemos caer en el error de afirmar de manera tautológica que la remunicipalización es la solución a todos los problemas. Antes de iniciar cualquier aventura en un sentido o en otro, las entidades deben *valorar y cuantificar los beneficios y los costes* de la recuperación de los servicios, económica y socialmente, sin olvidarse de que han de computar las cargas de rescate, subrogación, de administración y de control en contraposición a los beneficios derivados de la explotación, que han de revertir, en todo caso, en la sociedad antes que en las sociedades privadas. Si el saldo es positivo y beneficioso, remunicipálcese. En caso contrario, no conviene.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Detrás de los números hay personas

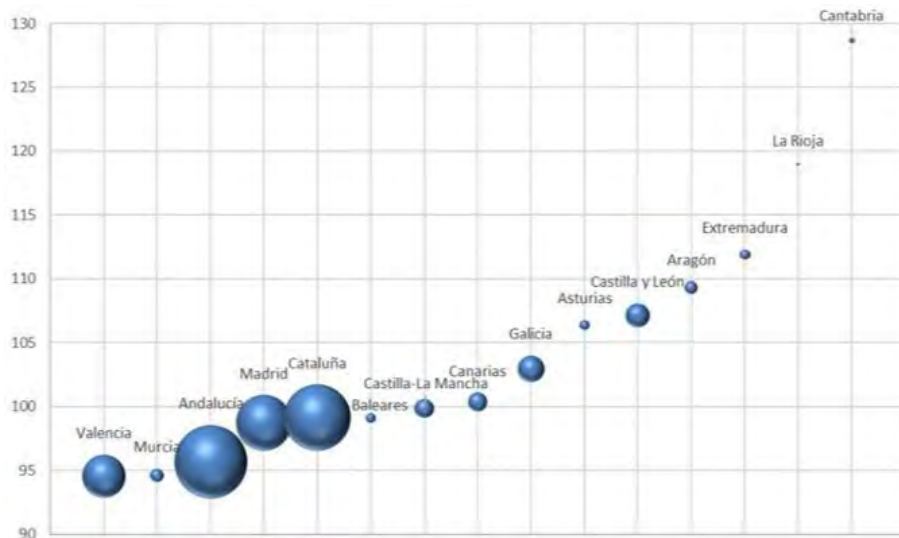
Santiago Díaz de Sarralde Míguez

19/9/2017

El actual Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas redujo la dispersión en la financiación por habitante -ajustada por necesidades de gasto- aproximadamente en un 33% y ha mantenido estable la financiación relativa de las diferentes autonomías, pese a estar vigente durante los años más duros de la crisis. Hoy las diferencias entre comunidades son todavía amplias, tal y como se aprecia en el gráfico 1 (eje de la izquierda), sin embargo, debe tenerse en cuenta que las grandes desviaciones afectan a autonomías de tamaño muy reducido (representado por el área de los círculos). La grandísima mayoría de la población española en el sistema de régimen común tiene hoy una financiación básica muy similar: *en términos de índice de financiación el 77% de la población está entre el 95% y el 100% de la media.*

Gráfico 1

Índice financiación por habitante ajustado y población relativa



Fuente: <http://www.minhfp.gob.es> y elaboración propia.

¿Qué más nos cuenta el gráfico? Que *mejorar la financiación de los “peor” situados quitando fondos a los que mejor están, no es una buena idea.* Si igualásemos la financiación de todos de esta forma, la ganancia de los ahora peor financiados sería como máximo

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

de un 5% y para la gran mayoría mucho menor, mientras que los *pagadores* deberían renunciar a porcentajes elevados de su actual financiación. Ganancias pequeñas frente a pérdidas enormes. No hay que llegar a razonar en los términos del Premio Nobel de Economía [DANIEL KAHNEMAN](#) —la sobrerreacción de las personas frente a las pérdidas en relación a los beneficios— para darse cuenta de que el acuerdo en estas circunstancias es imposible para los participantes y ruinoso en términos políticos. Además, las comunidades perjudicadas siempre podrían razonar su resistencia aludiendo a necesidades diferenciales no reflejadas en los índices —despoblación, niveles de renta, costes fijos, etc.—. El *statu quo*, como punto de partida, está aquí para quedarse.

Por otra parte, se ve fácilmente que *tampoco tiene sentido plantearse reducir las desigualdades igualando a todos a las cifras de financiación de las comunidades más privilegiadas*. Es un punto de referencia imposible. Costaría unos 30.000 millones de euros, un aumento de casi el treinta por ciento en la financiación de las competencias homogéneas.

Pero, ¿significa esto que estamos en el mejor de los mundos posibles? O, aun no siendo así, ¿debemos resignarnos y, simplemente, seguir quejándonos de lo malas y egoístas que son las personas que no quieren llegar acuerdos *razonables*?

Desde mi punto de vista, la respuesta es “no” en ambos casos. Deberíamos ser capaces de *introducir ajustes en la financiación que mejorasen los servicios públicos*, sobre todo para las personas que habitan en los territorios peor financiados en la actualidad. Deberíamos seguir *avanzando en el reconocimiento de la contribución a la solidaridad de los territorios más ricos*, corrigiendo sus carencias en financiación. Y, por último, deberíamos ser capaces de *hacerlo lo antes posible*.

La posibilidad técnica y legal existe, y lo más sorprendente es que el Gobierno, por otras razones —para asegurarse, de hecho, ser Gobierno—, acaba de utilizarla a principios de verano para reformar de facto el sistema de financiación de un plumazo y por la puerta de atrás. Mediante la [Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017](#), aprobada el 27 de junio, ha cambiado las reglas de funcionamiento del Fondo de Competitividad para aumentar la financiación de [Canarias](#) ya este verano, al aplicar el cambio retroactivamente a las normas de liquidación del sistema correspondiente al año 2015. Esta reforma ha proporcionado 219 millones de euros más a Canarias este año y, suponiendo circunstancias similares a las actuales, en el siguiente supondría 357 millones y en el resto, de forma indefinida, 511.

Dejando a un lado esta utilización particular del Fondo de Competitividad, que necesitaría todo un artículo para tratarse, lo cierto es que *este es el elemento del sistema que más fácilmente podría reformarse para aumentar los recursos de las comunidades autónomas*

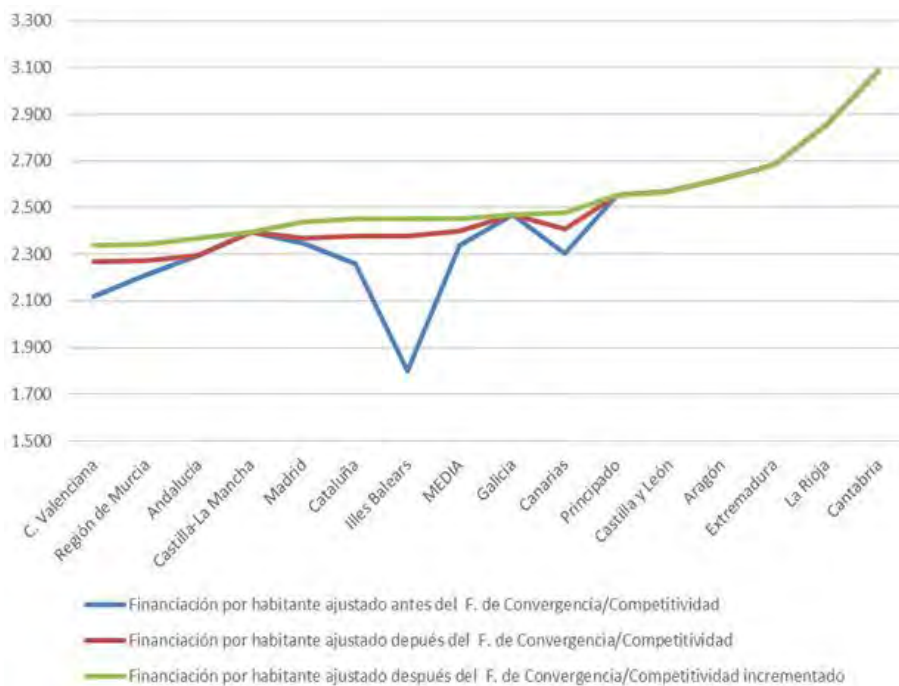
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

actualmente peor financiadas. De hecho, incluso la disposición legal para respaldar el aumento de su cuantía ya existe: su dotación en la última liquidación es de 4.668 millones, de los que sólo se han llegado a utilizar 2.454, quedando 2.214 *disponibles*.

Gráfico 2

Fondo de convergencia/competitividad y financiación por habitante ajustado



Fuente: <http://www.minhafp.gob.es> y elaboración propia.

El gráfico 2 muestra *el funcionamiento actual del Fondo de Competitividad y cómo claramente ayuda a corregir las carencias de financiación de las comunidades peor tratadas y cómo podría seguir haciéndolo con un incremento de los fondos disponibles para su reparto* (que se harían efectivos con una simple modificación técnica de los umbrales de referencia para su distribución, similar en cierta forma a la recientemente aprobada para Canarias).

Los habitantes de las comunidades que, con criterios objetivos, más necesitan y merecen aumentar su financiación, la verían incrementada; disminuirían las desigualdades injustificadas entre autonomías; esto se haría sin perjudicar al resto de comunidades - las cuales, en realidad, se verían también favorecidas en la medida en que en el futuro podrían necesitar de este mecanismo si se encuentran en las circunstancias objetivas

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

que lo fundamentan- ; y podría hacerse de forma inmediata, con una tramitación legislativa sencilla y un coste presupuestario claramente manejable.

¿Significa esto que así se resolverían todos los problemas del sistema? En absoluto, *“solo” se atenuarían y mejorarían un poco los “números”*. Puede parecer poca cosa, excepto si pensamos que detrás de los números, para lo bueno y para lo malo, hay personas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Estado y precio de la financiación autonómica

Roberto Fernández Llera

26/9/2017

No soy tan osado para poner una cifra cerrada. Ni tan atrevido para simular el precio (que no coste) de un nuevo sistema de financiación autonómica. Menos aún pretendo echar gasolina al fuego o veneno al menú de una negociación política que, en realidad, ni ha empezado. A los economistas nos gustan los números, pero a veces los carga el diablo, sobre todo *si se sueltan en un momento procesal inadecuado*, como elemento de defensa numantina o coartada personal.

Los expertos hemos aprobado un [informe](#) que deja muchas puertas abiertas. Cierto y evidente. Pero esto no debería ser visto como una suerte de dejación de funciones (técnicas), sino como el reflejo de algunos disensos de fondo que se han podido reconducir y que, en todo caso, presentan la *gran ventaja de servir como patrón flexible para diferentes costuras (políticas)*.

Dicho lo anterior, es evidente que a partir de ahora se deben concretar aspectos nucleares del sistema, comenzando por la aportación de recursos adicionales, para lo cual hay un estadio previo a dilucidar con varias preguntas. La principal: *¿qué nivel de gasto queremos financiar? ¿Debe aportar la Hacienda central como garante de la igualdad entre españoles? ¿Se deben perdonar deudas con borrón y cuenta nueva?* La primera cuestión requiere un amplio acuerdo de Estado, en especial sobre los servicios públicos que hemos dado en llamar fundamentales, por su relevancia para la vida diaria de las personas y para el futuro de nuestro modelo económico y social. A la segunda, mi respuesta es afirmativa, pero la inyección adicional no puede ser un chute gratuito, sino una medicina curativa que sirva para engrasar una negociación, a cambio de compromisos serios por parte de las comunidades autónomas. Ineludiblemente, también es preciso avanzar hacia una mayor autonomía tributaria autonómica, no tanto con mayores porcentajes de cesión (aunque es posible), sino con elementos que garanticen la coordinación, la seguridad jurídica y el ejercicio efectivo de la corresponsabilidad fiscal (de manera singular, en los impuestos indirectos). A la tercera pregunta respondo con una [negativa rotunda](#), igual que la mayoría de los expertos de la Comisión, aunque nada impide que se pueda acometer una reestructuración de plazos, carencias y tipos, bajo la estrecha supervisión del Banco de España y de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Donde sí hemos puesto una cifra muy concreta es en la *aportación que deberían hacer las comunidades autónomas de régimen foral* (2.600 millones de euros cada año), aunque

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

es evidente que los derroteros políticos van por otro lado, tras la reciente aprobación de la **rebaja** del cupo vasco y quizás otra en ciernes. Es curioso: si esta cuestión crucial se consultase en referéndum a todos los españoles, me atrevo a pronosticar que saldría un sí mayoritario a una aportación de Navarra y País Vasco al marco común de solidaridad. Obviamente, si el referéndum se convocase solo en esos territorios, la respuesta sería otra, casi con seguridad. Lo que parece claro es que *si dicha aportación no se produce, esos hipotéticos recursos adicionales deberán salir del bolsillo ciudadano*, es decir, de una subida de impuestos en el territorio común. Curiosas paradojas democráticas.

Fueros y huevos. Árboles y nueces. Si algunos ya tienen la proteína y el fruto, *el estatus normativo puede esperar y ser revisado más adelante*. No hay prisa. Recuerdo que hace exactamente 20 años, el entonces *lehendakari* **ARDANZA** afirmó con solemnidad -e inusitada sinceridad- que “con este Concierto somos, a efectos tributarios, una especie de 16º Estado en Europa”. Se refería al acuerdo firmado poco antes con el Gobierno de España. Y razón no le faltaba. Mientras, en Cataluña ya es octubre.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

¿Parlem?

Ana Herrero Alcalde

3/10/2017

Tendría poco sentido hacer una entrada aquí, en un día como hoy, reflexionando sobre los temas habituales, teniendo en cuenta lo que ocurrió anteayer en Cataluña. La gravísima crisis institucional que atraviesa nuestro país en los últimos meses dificulta la visibilidad y merma en parte el interés por otras cuestiones pendientes.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Sin duda, cada uno tendrá su propio argumentario acerca de quiénes son los culpables y el porqué. Habrá quienes digan que los responsables son *aquellos que convocaron una consulta saltándose la Constitución y el resto de normativa vigente*. Habrá quienes apunten a *la incapacidad del gobierno central* para negociar una interpretación flexible de esa normativa que permitiese celebrar una consulta con todas las garantías. La mayor parte de la gente se sentirá más próxima a uno u otro de esos “bandos”. Para que quede claro, no es mi caso. Creo que la gestión de este conflicto ha sido un desastre desde ambas partes.

Sin embargo, llegados a este punto, conviene cambiar el foco. De poco sirve ya seguir encallados en el “pues mira que tú...”. Debemos empezar a buscar soluciones cuanto antes. Ocurra lo que ocurra a partir de hoy, me parece obvio que *el diálogo entre las dos partes que han protagonizado el conflicto es estrictamente necesario*.

Si a partir de aquí se engendra una reforma constitucional que trate de dar cabida a las *singularidades* que una parte del pueblo catalán lleva reivindicando muchos años, será preciso negociar en qué términos y *con qué implicaciones institucionales y financieras se haría esa reforma*. Tendremos que hablar. *Haurem de parlar*.

Si a partir de aquí se produce la anunciada declaración unilateral de independencia, aquellos que la protagonicen necesitarán negociar *qué implicaciones institucionales y financieras tiene su separación de España*. Tendremos que hablar. *Haurem de parlar*.

El diálogo de sordos debe cesar. *¿Parlem?*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

NoCatExit o la imposibilidad del *ceteris paribus*

Luis Ángel Hierro Recio

10/10/2017

En las ciencias en general, y en la Economía en particular, es habitual analizar el efecto que produce una variable sobre otra variable suponiendo que se mantienen el resto de condiciones constantes. A ese método de análisis se le denomina *ceteris paribus*. Por ejemplo, si queremos conocer qué efecto tiene la subida del precio de la leche sobre la demanda de la misma, mantenemos constantes el resto de precios de los productos y la renta de los sujetos; el resultado que se obtiene es el impacto de la variación del precio en la cantidad demandada.

Este proceder, que es perfectamente factible cuando se pueden reproducir experimentos y cuando se utilizan modelos matemáticos, como hacemos los economistas, *en la realidad social es simplemente imposible*, ya que las condiciones jamás se repiten, son irreproducibles, y por tanto la condición de *ceteris paribus* no existe.

Al parecer los independentistas catalanes no habían reparado en este detalle y *habían supuesto que la independencia iba a ser la única variable que se alteraría en el modelo*. Su razonamiento era muy sencillo, si Cataluña se independiza: los catalanes seguirán siendo europeos porque son españoles y tendrían doble nacionalidad; Cataluña no saldría de la zona euro porque seguirá manteniendo la misma moneda; las empresas no se moverían porque al disponer de fiscalidad propia podrían usar parte del saldo fiscal para rebajar su tributación con lo que les compensaría quedarse; como la deuda de la Generalitat en su mayoría es con el Estado español, no afectaría a la capacidad real de endeudamiento y se negociaría su pago a largo plazo... Es decir, todo se quedaría igual (*ceteris paribus*) salvo que serían independientes. Además, en todo caso, si la economía cambiaba sería a medio plazo y para mejor.

Sin embargo, la semana pasada ha sido todo un baño de realidad. Hasta el 1-O el *ceteris paribus* parecía funcionar. Los agentes económicos catalanes y del resto de España veían la situación como un nuevo suflé catalán y, por tanto, no habían modificado su comportamiento. No obstante, la ocupación de las calles, la resistencia de los que querían votar y el garrafal error de mandar a las fuerzas de seguridad contra ellos, hizo que *por primera vez los agentes económicos asumieran la existencia de una probabilidad cierta de que se produjese la independencia*, lo que ha tenido un efecto reacción en la economía antes no visible.

En el momento en que la probabilidad de independencia tomo valor mayor a cero, las miradas se giraron a las entidades financieras catalanas, La Caixa y Sabadell, que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

inmediatamente han visto como fuera de Cataluña muchos ciudadanos acudían a sus sucursales para sacar su dinero. La salida de depósitos, ha obligado a recurrir al BCE para cubrir las necesidades de efectivo y obviamente la autoridad monetaria ha puesto como condición que los bancos cambien su sede para seguir siendo españoles, para así evitar que una declaración de independencia los deje fuera de la normativa europea y de la supervisión del BCE. Obviamente, a la salida de las entidades financiera ha seguido el cambio de sede de las mayores empresas cotizadas, que no quieren verse lastradas por caídas de su rating, ni quieren quedar sometidas al dictado de la CUP, que es la que a la postre da y quita mayoría al gobierno independentista catalán.

Así ha sido como el abismo económico que supone una independencia que implica para Cataluña salir de la Europa, ha devuelto a la realidad a todos los actores y *ha disuelto la presunción del ceteris paribus*. Cataluña no puede mantener un sistema financiero sin pertenecer a Europa y estar sometida a una autoridad monetaria solvente que le suministre moneda. Por tanto, si los bancos no emigran, la independencia sería un desastre económico para los propios catalanes, de proporciones similares al de una crisis financiera sin precedentes.

Pero no sólo eso, con la probabilidad de independencia, los catalanes han comenzado a ser conscientes de que *su progreso económico depende de su saldo comercial con el resto de España* (con el resto del mundo su saldo es negativo), que en 2016 alcanzó una cifra positiva de 17.540 millones de euros (ver el último [informe](#) de C-Intereg). Y han tomado conciencia de que dicho saldo se encuentra al albur del resto de españoles que, seguramente, cambiarán su comportamiento si se consideran despreciados por los catalanes.

Pero además, toda la retórica del “España nos roba” tiene su base en un saldo fiscal negativo, que en 2014 alcanzó los -9.892 millones de euros, según las [cuentas territorializadas](#) del Ministerio, y que depende básicamente de los impuestos. Si las empresas y el capital humano se marchan de Cataluña para seguir teniendo las mismas oportunidades dentro de la Unión Europea, ese saldo favorable por la recaudación de impuestos se disipará.

O sea: a la Cataluña con la independencia no le salen las cuentas de ninguna de las maneras y como los ciudadanos y las empresas se han asomado al abismo económico y se han dado cuenta de la falacia independentista del *ceteris paribus*, en menos de una semana hemos pasado del *Catexit* al *NoCatexit*.

Árboles, bosques, pirómanos y bomberos

Javier Suárez Pandiello

17/10/2017

Ayer lunes fue un día especialmente extraño.

Cuando a las ocho y media de la mañana salí de mi casa, en Oviedo, para impartir mi primera clase del día en la Facultad de Economía y Empresa de mi Universidad, contra lo que es habitual en estas fechas, la oscuridad era total. El alumbrado público estaba totalmente apagado (al parecer está programado para ello a la hora mencionada), de modo que sólo los faros de los coches alumbraban mínimamente las calles y un impresionante olor a madera quemada dominaba el ambiente, haciendo poco respirable el aire de la ciudad. ¿La razón? Al parecer, la combinación de intensos vientos procedentes de la cola del huracán Ofelia, con las inauditas altas temperaturas para estos días otoñales en el norte de España, la pertinaz sequía que se diría en otros tiempos y la criminal acción humana de pirómanos desalmados, provocó un cóctel demoledor que está arrasando los montes gallegos y asturianos como nunca habíamos visto, a pesar de nuestra ya triste y larga experiencia con los *incendios forestales*.

A la misma hora, las emisoras de radio daban cuenta de la *“respuesta” del presidente del gobierno catalán al requerimiento del presidente del gobierno español*, en orden a aclarar el alcance de su declaración en sede parlamentaria del pasado día 10, en lo que, de no ser por la gravedad de los hechos y de sus consecuencias, podría ser calificado como un sainete cómico que nos recuerda algunas joyas de la historia de los medios audiovisuales como *esta*, *esta*, *esta* o, en el mejor de los casos, *esta*. Sí, ya sé que no soy original. Las referencias a los *hermanos MARX*, *GILA*, *BERLANGA* e incluso *CANTINFLAS* han proliferado en las redes sociales durante las últimas semanas en relación con las respuestas ¿políticas? al denominado “problema catalán”, otro incendio sin fuego (de momento), pero en el que también cabe identificar más pirómanos que bomberos,

Un tercer asunto requirió mi atención en el día de ayer, que, de alguna manera, mi subconsciente viene hoy a vincular con los dos anteriores, aunque aparentemente no tenga relación con ellos. Entre clase y clase, revisando mis correos electrónicos, me encontré uno de un colega que se lamentaba de que *el mucho tiempo dedicado por algunos a realizar propuestas para la reforma de la financiación territorial* en las dos comisiones constituidas a tales efectos (una para las comunidades autónomas y la otra para las entidades locales) parezca una vez más (y van...) haber servido como mera excusa dilatoria para quienes poco interés acreditan por el fondo de la cuestión, de modo que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

las susodichas propuestas languidecen en el olvido, como bosques ocultos tras los frondosos árboles del asunto único y exclusivo.

Y, sin embargo, los problemas siguen ahí esperando respuestas. Aunque un día como hoy parezca ventajista decirlo, seguramente *adoptar medidas en el ámbito de la financiación territorial tendentes a afrontar problemas como el despoblamiento de los núcleos rurales*, dotándoles de servicios de calidad que ayuden a fijar la población en un mundo cada vez más tecnológicamente avanzado ayudaría, si no a erradicar (pues siempre habrá criminales desalmados), si al menos a contener catástrofes como la que estamos sufriendo en el noroeste de España. A nadie debería extrañar que sean los vecinos, los residentes en zonas rurales, quienes más interés tengan en ocuparse de cuidar el medio ambiente y que, en consecuencia, el abandono del mundo rural o, cuanto menos, la despreocupación institucional por su futuro, bajo la insensata hipótesis de que la rentabilidad inmediata de las inversiones en esos territorios tienen un alto coste de oportunidad en términos de alternativas urbanas, no ayuda en absoluto a revertir la situación.

En fin, reconozco que la entrada de hoy me está saliendo, tal vez, demasiado melancólica. Imagino que es el sino de estos tiempos convulsos que vivimos. Expresaba KAPUSCINSKI en uno de sus afamados ensayos cómo “alguien ha dicho sabiamente que, en política, no se debe hacer nada, porque la mitad de los problemas de todos modos no tiene solución y la otra mitad se resolverá sola. En política, hay que saber esperar. Gana el que sabe hacerlo mejor.” Yo quiero llamar la atención sobre el adverbio (sabiamente).

A mi juicio, y por desgracia, *sufrimos demasiados gobernantes que creen (o al menos actúan como si lo creyeran) que esa afirmación es incontestablemente correcta.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Diálogo y negociación

Maite Vilalta Ferrer

24/10/2017

El pasado día 20 de *septiembre*, convocados por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), nos reunimos en Valencia un grupo de profesores universitarios, técnicos y responsables políticos de los gobiernos de distintas comunidades autónomas, para realizar una “lectura coral” del informe de la Comisión de Expertos para la revisión de la financiación autonómica. Mientras se estaba desarrollando el acto nos iban llegando noticias sobre la entrada de la Guardia Civil en varias consejerías del *Govern* de la Generalitat de Catalunya y la detención de varios altos cargos. Emocionalmente, fueron unas horas difíciles, como lo han sido y están siéndolo los días que han venido después. La naturaleza de los hechos que se han ido sucedido desde aquel día (¡parece que ha pasado un siglo!) van a determinar, sin duda, el futuro de Catalunya y del Estado español.

En la inauguración de aquel acto, el vicerrector de Cultura e Igualdad de la Universidad de Valencia nos explicó que, en el siglo XVI, en el magnífico salón dónde estábamos, se celebraban las llamadas *sabatinas*, en las que profesores universitarios ofrecían sus conocimientos a la población. Era una forma de *rendir cuentas* a la sociedad de entonces. Aquellas paredes habían sido pues testimonio de una de las funciones que debe ejercer la Universidad. La docencia y la investigación son, sin duda, sus principales tareas, pero *ninguna de las dos tendría sentido si no estuvieran al servicio del progreso, de la resolución de los problemas y de la búsqueda de respuestas a las necesidades de la ciudadanía*.

Es evidente que existe un conflicto entre Catalunya y el Estado español que *solo puede ser resuelto políticamente*. Ello exige muchas dosis de diálogo, de debate, de búsqueda del entendimiento, de saber pactar y saber cumplir lo pactado, es decir, negociar. Y es en este contexto dónde entiendo que *la Universidad puede y debería jugar un papel relevante*. No solo ofreciendo conocimiento a las partes, si no predicando con el ejemplo. Mostrando a la sociedad que la Universidad es plural, como lo es la sociedad misma, y que ello, lejos de ser un problema, es uno de nuestros valores más preciados.

Deberíamos saber exhibir nuestras diferencias, mostrar de qué modo compartimos nuestro saber y cómo debatimos entre nosotros de manera serena y respetuosa con quienes defienden postulados distintos a los nuestros. Deberíamos explicar que somos capaces de consensuar metodologías, que respetamos las distintas formas de interpretar los resultados de nuestras investigaciones, que cuidamos el lenguaje a la hora de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

expresarnos a pesar de que defendamos con vehemencia nuestras distintas opiniones, que por encima de todo está nuestra honestidad intelectual, que no nos creemos poseedores de verdades absolutas y de que sabemos buscar la manera de no aplastar a las minorías ante lo que pueda pensar una mayoría.

El acto que nos convocó en Valencia el pasado día 20 de septiembre fue una muestra de debate y diálogo respetuoso sobre un tema complejo, el de *la financiación autonómica, que podría haber sido (¿o aún podría ser?) una de las piezas de encaje de Catalunya y España*. El informe que se debatió es fruto de un trabajo consensuado entre expertos nombrados por el Gobierno central y los propuestos por cada una de las comunidades autónomas de régimen común. Todas, excepto una, Catalunya. Según mi modesta opinión, se trata de un trabajo valioso, que contiene un diagnóstico y unas propuestas que, aunque no voy a entrar a valorar, puesto que este no es el objetivo de este escrito, ponen de manifiesto *cuán lejos pueden estar hoy las aspiraciones de Catalunya en materia de financiación respecto las del resto de comunidades autónomas y del gobierno central*. Creo sinceramente que este es el verdadero conflicto que deberíamos haber ayudado a resolver o, tal vez, aún estamos a tiempo a hacerlo.

Y no se trata de nada fácil. A día de hoy las posiciones están muy alejadas y los puentes están prácticamente rotos. Si nos atenemos a los resultados de las últimas elecciones al *Parlament* (septiembre de 2015), un porcentaje elevado de los ciudadanos catalanes (el 47,74%) votaron a formaciones políticas que defendían claramente la independencia y que están representados por una mayoría parlamentaria (72 de los 135 escaños). Para estos ciudadanos, hablar del modelo de financiación autonómica ya no es el camino, desearían una Hacienda propia para el nuevo Estado. Si a este porcentaje le añadimos el de los ciudadanos que, descontentos con la situación actual, desearían buscar otras formas de encaje (federación, confederación, pacto bilateral con garantías de cumplimiento...), llegaríamos *al 80% de la población catalana*, según las encuestas. Y finalmente, también hay catalanes que defienden el *statu quo* o un *statu quo* revisado. Quizás solo para estos últimos la propuesta de los expertos que debatimos en Valencia podría funcionar. Por tanto, se trataría, en primer lugar, de contarnos, de saber el apoyo real de los ciudadanos catalanes a estas alternativas. Y existe una forma de hacerlo, que es a través de un *referéndum pactado y con garantías*, tal como ya defendí en alguna otra ocasión en este mismo *blog*.

Para ello no haría falta cambiar la Constitución, tal como defienden algunos constitucionalistas. Solo una vez conocidos los resultados del referéndum, sea cual fuere la alternativa ganadora, se deberían llevar a cabo los cambios y los pactos necesarios para hacerlos posible.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Soy consciente de que, tal como están actualmente las cosas, este es un largo y costoso camino (para algunos demasiado) que solo puede ser transitado con diálogo y negociación. El *Govern* de la Generalitat debería *renunciar a proclamar unilateralmente la independencia* y el Gobierno español debería *aceptar la vía del referéndum y poner encima la mesa su propuesta*, tal como hizo CAMERON en su momento en el Reino Unido, y que, por cierto, resultó ser la opción ganadora en el referéndum escocés de 2014. No es un dato menor recordar que en la propuesta de CAMERON las cuestiones ligadas a la ampliación del autogobierno (competencias y autonomía fiscal) pesaron mucho para los escoceses a la hora de ir a votar. La puesta en marcha del artículo 155, en los términos que fueron anunciados por parte del Gobierno central el pasado sábado 21 de octubre, no van evidentemente hacia esta dirección y, según mi modesta opinión, no harán más que complicar las cosas.

Pienso que *el papel de la Universidad debería ser el de favorecer la resolución del conflicto por la vía del diálogo y la negociación*, fomentando debates basados en análisis rigurosos sobre los resultados y las consecuencias de las distintas posibles alternativas. Y cuando todo haya pasado, me gustaría poder comprobar, con cierto orgullo, que los universitarios estuvimos donde nos tocaba. Defendiendo la libertad, la democracia y el respeto a los derechos de todas las personas. El uso de la palabra debería bastar.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Un *déjà vu* municipal

María Cadaval Sampedro

31/10/2017

Fue CHARLES DE GAULLE quien le dijo a ANDRÉ MALRAUX que *lo que nunca ha de hacer un político es perder la iniciativa*. Podríamos aplicar la misma enseñanza a otros ámbitos de la vida personal e institucional. Mientras España se enfrenta a uno de los retos más importantes de su historia democrática –con gran trascendencia política, económica y social– sus consecuencias futuras se intuyen y convendría que no se perdiese la iniciativa en aspectos fundamentales. Nadie duda de que la fractura social tardará años en repararse, a la política le queda mucho camino por recorrer hasta que vuelva a estabilizarse y la economía debe estar atenta a lo que pase con el comercio, el turismo, el mercado de vehículos, de viviendas, etc., así como a los movimientos de las sedes sociales y fiscales de las empresas –grandes y pequeñas–, los fondos de inversión y, en definitiva, todos aquellos sobresaltos que se han ido produciendo al albur de la inseguridad jurídica y la inestabilidad política vivida. Pero, ¿qué pasará con la institucional?

Una de las justificaciones que el Gobierno dio para la aplicación del recién estrenado artículo 155, según reza en el [Acuerdo del Consejo de Ministros](#) aprobado *ad hoc*, es poner freno al perjuicio de una serie de “efectos económicos de impacto y magnitudes gravísimas para Cataluña y el interés general de España”. Parece prioritario devolver el paraguas jurídico y la calma política, pero no es menos importante *preparar los ingredientes necesarios para el acuerdo de una reforma constitucional* que, de producirse, traerá cambios determinantes en la arquitectura tridimensional del Estado español. Las grandes protagonistas serán, sin duda, las comunidades autónomas, los olvidados ¿otra vez los entes locales?

En el pasado, la emergencia de la construcción del Estado autonómico justificó que un proceso arrítmico e inexplorado mermase la atención a los municipios y ahogase varios procesos de segunda descentralización. Pero, ¿qué ocurrirá en adelante? A finales del mes de julio fue presentado –con poco bombo y platillo– el [Informe de la Comisión de Expertos en Financiación Local](#) en el que se hace una foto de la evolución de la hacienda provincial y municipal, donde *se constata lo ya sabido y se reivindica lo de siempre*: la pérdida de peso del gasto local, las dificultades impositivas y los problemas derivados de la elevada fragmentación municipal; que hacen inviable una gestión municipal eficiente, el incumplimiento del principio de subsidiaridad, la falta de desarrollo de los pactos autonómicos y una autonomía financiera francamente mejorable. Todo

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

esto debiera de formar parte de la nueva agenda constitucional que se abra con una visión multilateral.

Un primer aspecto a considerar y plantear es el de la *excesiva fragmentación del mapa municipal*, la heterogeneidad de su tamaño y la dualidad de los entes rurales y urbanos, con escalas bien distintas, que podemos imaginar al saber que 1 de cada 10 españoles vive en 2 municipios: Madrid o Barcelona. El mapa se fragmenta en más de 8.000 entidades, de las cuales la mitad están en riesgo de extinción “natural”, de hecho, aunque no de derecho. Más de 7.000 municipios no alcanzan los 5.000 habitantes y, entre éstos, el 80% cuentan menos de mil entre sus vecinos. De esta realidad se derivan problemas de prestación de servicios, pero también de sostenibilidad fiscal, porque muchos —casi 400— ni siquiera pueden acudir al recurso extraordinario del endeudamiento, al haber superado la ratio del 110% de la deuda pública sobre los ingresos corrientes. De este modo, ni el habitante rural tiene la posibilidad de obtener los bienes y servicios que precisa, ni el residente urbano es capaz de decidir sobre asuntos que tienen una dimensión que excede los límites administrativos de su jurisdicción.

Resulta imperativo *modificar y adaptar la realidad a la congruencia entre los aspectos administrativos y funcionales en aras de una provisión eficiente y equitativa pública*. Hay, no obstante, pocas razones que alienten el optimismo después de haber comprobado que no se aprovechó la situación de excepcionalidad que permitía la crisis económica para estas y otras reestructuraciones rechazadas —muchas veces por motivos emocionales y de rentas de situación de los políticos más que reales— y la oportunidad que brindaba una articulación de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, en otro sentido. Pudo hacerse un replanteamiento no solo de límites municipales, sino también de *la existencia misma de las diputaciones provinciales, entes obsoletos, que permanecen estáticos desde el siglo XIX, sin sentido en el Estado de las Autonomías*. Es el momento de hacerlo porque o el edificio se comienza por los pilares o la construcción se tambalea.

Segundo, después de un *intenso ejercicio de consolidación fiscal y de responsabilidad municipal*, la dimensión comparada de la hacienda local española, mantiene un peso relativo del gasto con respecto al PIB 5 puntos por debajo de la media de la UE. Hemos de decir somos conscientes de que este resultado está desvirtuado por el peso relativo del nivel local en los países fuertemente centralizados, sin escalón intermedio. Sea como fuere, internamente, *el gasto local en términos del PIB ha experimentado una pérdida de peso relativo sobre el total*, tónica dominante desde 1978. Este hecho se ve acompañado por una necesidad de *avanzar en la autonomía fiscal* que, aunque por encima de la media europea —52,9% frente a un 38,1%—, tiene poco recorrido futuro porque no podrá

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

seguir construyéndose sobre el crecimiento de la presión fiscal asociada a los bienes inmuebles, sino que habrá de avanzarse en la determinación de bases tributarias acordes con los tiempos que vivimos, con mayor coordinación entre la administración central y local, para el intercambio de información y la agilidad de los procesos de revisión catastral.

Por último, es necesario buscar *eficiencia del gasto público*, sí también a nivel local, con una clarificación de funciones y la eliminación de las duplicidades que muchas veces se producen en los servicios básicos del Estado de Bienestar, no siempre bien coordinados con las políticas de las comunidades autónomas. La ansiada segunda descentralización podría realizarse al amparo de la demandada reforma constitucional, pero sobre la base de la racionalidad.

Todos estos asuntos, importantes y urgentes a la vez, son precisos para dar a la hacienda de proximidad el papel que se merece en el andamio institucional, con una administración ligada a la realidad actual, profesionalizada, con una hoja de ruta clara hacia la eficiencia y los retos futuros que ha de atender, entre los cuales figura, por ejemplo, la digitalización. Con el camino bien trazado podrá dejar a un lado la inercia del pasado y pasar a tomar la iniciativa de su futuro.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Presupuesto de 2018: *quo vadis?*

David Cantarero Prieto

07/11/2017

Como ya es por todos bien conocido, no será posible aprobar los Presupuestos Generales del Estado antes de que acabe el presente año. Esto supone que el presupuesto de 2017 se prorrogará y volveremos a revivir cierto *déjà vu*: *comenzar el año 2018 sin nuevo presupuesto*, quedando aún cierta incertidumbre respecto a si se aprobaría en los primeros meses del año que viene.

El efecto dominó de no disponer de nuevo presupuesto tiene más consecuencias de las que pensamos según a quién preguntemos. Y es que sin nuevo presupuesto para 2018 los *efectos colaterales, entendidos como costes de oportunidad*, se multiplican y el anunciado efecto cascada de proyectos de inversión pública ha pasado a estar “en la nevera”. Todo ello esconde un problema que se ha convertido en crónico en nuestro país, como es el hecho de que si la inversión ha de ser productiva, muy probablemente seguiremos sin saber cómo se seleccionan las infraestructuras salvadas para algunas regiones frente a otras. Decimos esto porque, dada la experiencia de otros años, tanto con unos como con otros, parece que *se tiende a recortar los proyectos más fáciles de retrasar o eliminar políticamente, no los que son realmente más ineficientes*. Además, a pesar de que creceremos algo por debajo del 3%, es de esperar que, dado que seguirá habiendo restricciones presupuestarias, los planes de infraestructuras futuras seguirán implicando al sector privado mediante más contratos de colaboración público-privada (CPP). Y es que dichos acuerdos son complejos, pues tal y como demuestran muchos trabajos de la literatura económica, *los costes de financiación a largo plazo son mayores para el sector privado que para el público* y podrían condicionar cierta escasez en los márgenes de maniobra futuros de los diferentes sectores públicos. Para evitar esto, habría que volver a reclamar una mayor difusión del análisis coste-beneficio (ACB), transparente e independiente, sobre dichas infraestructuras públicas, evaluando todas las alternativas posibles y comparando proyectos mutuamente excluyentes. La cuestión no es para nada baladí, pues si eso no se produce, ¿cómo sabremos que se seleccionan los proyectos socialmente más rentables y con mayor retorno? ACB independientes servirían así para ayudar a decidir, pero quizás el motivo real para que no proliferen no es otro que así se seguirán, por un lado, justificando decisiones políticamente premeditadas en el reparto de inversiones mientras que, por otro lado, otras inversiones acabarían “dejándose en un cajón” según cuál fuese la región finalmente destinataria.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

En síntesis, la mencionada prórroga presupuestaria traslada de 2017 a 2018 lo que es el presupuesto tal y como estaba. Por consiguiente, es más que probable que todos los agentes públicos implicados (Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos) se acaben pasando la patata caliente: *no gastarán mucho más ni bajarán impuestos, pero dirán que eso no es decisión suya*.

En todo caso, cada vez es más necesario extender el proceso de toma de decisiones y *no ponerse de perfil* o aceptar “la pelota en tu tejado” pues todos habríamos de entender que estamos en el mismo barco. En ese contexto, dicha toma compartida de decisiones integradas y eficientes es imprescindible desde los niveles *micro* (trabajadores públicos y ciudadanos), *meso* (gestores y responsabilidades) y *macro* (regulaciones y políticas entre los diferentes niveles de administraciones y empresas públicas).

Por tanto, el nuevo paradigma consiste en *cómo mejorar la toma de decisiones compartida*. Y es que mantener ciertas inversiones en algunas comunidades autónomas frente a otras, sin explicaciones, muchas veces solo responde a criterios cortoplacistas, precisándose reglas de juego claras y más si se trata de planificar a largo plazo. La inversión ha de volver en los presupuestos de 2018, pero también su reparto habría de ser más justo que en años pasados.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Mirar hacia el futuro

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

14/11/2017

1. *Legalidad y política: el orden de los factores*

La solución al problema independentista debe ser política. Perfecto. Aunque supongo que todos aceptarán que también debe ser legal (ley que hacemos *todos* y que nos hace a *todos* iguales).

Para que sea legal, por ejemplo, en los términos de celebrar un referéndum pactado y vinculante, la Constitución debería ser reformada en el sentido de permitir la fragmentación de la soberanía nacional. Perfecto. Es posible. Solamente hay que convencer a los votantes (de toda España), informarles de todas las consecuencias de las diferentes opciones (las cuales deberían estar claras *a priori* en temas esenciales como nacionalidad, pensiones, prestaciones sanitarias, prestaciones por desempleo, derechos laborales, deuda pública, infraestructuras —puertos, aeropuertos, carreteras, telecomunicaciones, gestión de cuencas hidrográficas, energía...—, educación, justicia, prisiones, seguridad, banca, depósitos y deudas privadas, convenios internacionales, relación con la UE y terceros países, etc.) y establecer claramente las reglas de la votación (censo, requisitos de participación, mayorías necesarias, periodos para la repetición, etc.).

Lo que vaya explícitamente en contra de la ley es delito. Y la Justicia debe perseguirlo. Con todas las garantías, pero debe perseguirlo. No es algo que entre en conflicto ni que se pueda detener por ninguna de las consideraciones anteriores.

2. *Las respuestas emocionales*

¿Es posible que esta secuencia de hechos cree más independentistas en Cataluña quejándose de que les procesen, metan en la cárcel o no les den lo que quieren? Sí. ¿Puede por eso suspenderse la aplicación de la ley? No.

¿Es posible que la insistencia en soluciones irreales que se saltan el orden entre legalidad y reforma política y ocultan sus complejidades -un referéndum de independencia sin reforma de la Constitución ni aclaración previa de sus condiciones y consecuencias- fomente esa respuesta emocional? Sí. ¿El crecimiento del sentimiento independentista correrá en paralelo al sentimiento anti-independentista? Sí.

¿Pueden ponerse las emociones de los independentistas catalanes por encima o por debajo de las emociones de los que consideran que Cataluña es España? En mi opinión, no.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

3. Los costes y los objetivos

Todo el esfuerzo, tiempo y recursos que en los últimos años se está dedicando a este tema no han contribuido a avanzar ni un milímetro en los derechos sociales y calidad de vida de los ciudadanos, las razones que, en mi opinión, justifican el orgullo de pertenecer a un país.

Si el movimiento independentista continúa, victimizado, dolido y movilizado en su inmovilidad continuaremos sin dedicar la atención a los problemas más básicos de los ciudadanos. Si triunfa, lo cual sólo podría lograr por una vía pactada o por la fuerza, las consecuencias también van a ser negativas para la mayoría de los ciudadanos, vivan donde vivan. Más tiempo, más recursos, dedicados a construir una nueva frontera que no hará más que debilitar la capacidad de concertar infraestructuras, comerciar, luchar contra el fraude fiscal, fortalecer nuestros sistemas de protección social o, incluso, mantener nuestro sistema nacional de trasplantes y donación de órganos, que convierte a España en líder mundial en este ámbito (para quienes crean que la información sobre balanzas fiscales territoriales justifica los sentimientos de agravio puede consultar el número de órganos enviados y recibidos en cada comunidad autónoma, ¿por qué no poner etiquetas también a los órganos como se pretende hacer con las personas?).

El mundo anda preocupado por la sustitución de puestos de trabajo por la tecnología, la necesidad de reformar la educación y proporcionar redes de cobertura para los más necesitados, evitar que las diferentes leyes fiscales y la falta de conexión entre las administraciones tributarias permita el fraude, acabar con la violencia machista, luchar contra el terrorismo y el crimen organizado, frenar el deterioro del medioambiente, acoger a los refugiados de países en guerra o donde no se respetan los derechos humanos. Y mientras, nosotros nos vamos a dedicar a dar respuesta a un sentimiento dolido de diferenciación en uno de los territorios más ricos y con más garantías legales y democráticas del mundo, creando, a la vez, nuevas fronteras que dificulten la lucha contra todas esas preocupaciones.

4. Mirar hacia el futuro

Habrà que aplicar la ley, con todas las garantías y normalidad. Pero algo más. Demostrar con los hechos lo que hace un país. Recuperar la actividad política para llegar a acuerdos contra la corrupción, contra el fraude fiscal, para disminuir el despilfarro de dinero público, para reforzar la protección y formación de los parados, facilitar la actividad e iniciativa empresarial en un entorno de libre competencia, luchar contra la violencia y discriminación machista, mejorar la educación y la sanidad, asegurar el

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

futuro de las pensiones, fomentar la investigación y las energías limpias y sostenibles, proteger la calidad del agua y del aire que respiramos.

Y cuando digo acuerdos no esperemos soluciones definitivas, que no existen, me refiero a reformas parciales, lo más consensuadas posible, para ir avanzando ¿Qué podríamos conseguir dirigiendo todas las energías que estamos usando en debatir sobre una nueva frontera a cualquiera de los temas anteriores?

Esto no implica dejar de lado el problema independentista, ni que su defensa ideológica sea ilegal, pero darle más vueltas pensando en soluciones que sí que sean ilegales o que se basen en poner los sentimientos de unos por encima de los de los demás sólo puede llevar al desastre. Si no empezamos a mirar hacia el futuro seguiremos perdiendo el tiempo, o algo peor.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Forales que no aportan

Roberto Fernández Llera

21/11/2017

Se ha dicho y escrito hasta la saciedad: “*las comunidades de régimen foral gastan en 2016 por unidad de necesidad en torno a un 30% más que las de régimen común*” y se han alejado de ellas desde 2007 en su nivel de gasto por habitante ajustado”. Por ello, en el sistema de financiación de régimen común “*las transferencias verticales también deberían financiarse mediante las aportaciones de las comunidades forales necesarias para nivelar los recursos de todas las comunidades para servicios públicos fundamentales por habitante ajustado, actuando como vehículo para la contribución de las primeras a la solidaridad interterritorial*”. Se encuentran similares tenores en otros trabajos, pero son importantes estas dos citas textuales, por su fuerza, ya que aparecen en el [Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del modelo de financiación autonómica](#) (páginas 28,29 y 41, respectivamente).

Para el común de los mortales, digámonoslo de otra manera: *las comunidades de régimen foral disfrutaban de un privilegio financiero que se deriva, no del uso de un legítimo sistema de Concierto (vasco) y Convenio (navarro), sino de su abuso y falta de transparencia*. ¿Por qué? Las razones, políticas, provienen de la Transición, pero ya duran 40 años, cuando es evidente que las circunstancias objetivas no tienen hoy nada que ver. Si entonces había problemas muy serios que podían recomendar ciertas excepciones, hoy dichas desventajas han desaparecido y, en cambio, han germinado agravios comparativos, aderezados con un funcionamiento desleal y oscurantista de las relaciones financieras bilaterales. Es curioso comprobar cómo desde el lado foral se escucha a los representantes políticos hablar de riesgo unilateral, eficiencia y solidaridad. ¿Cómo es posible tanta divergencia, no ya financiera, sino incluso en el lenguaje?

El citado Informe de expertos, en ocasiones más ambiguo, aquí es meridianamente claro y contundente, cuando recomienda desactivar “*el foco de inestabilidad institucional que existe en este ámbito, derivado de la desigualdad de recursos y gastos*” (pág. 42). Hasta se pone cifra a la aportación: *2.600 millones de euros al año* (págs. 51 y 52). Pues bien, los proyectos de ley que se tramitan en el Congreso de los Diputados, pactados bilateralmente con el PNV al mismo tiempo que la Comisión de Expertos desarrollaba sus trabajos, van en sentido contrario o, más bien, en dirección equivocada. Nos estamos jugando la equidad y “*la estabilidad institucional del Estado de las Autonomías*” (pág. 66).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

La Constitución *no prohíbe la diferencia, pero sí los privilegios económicos y sociales*. ¿Acaso la disposición adicional primera tiene más fuerza que el artículo 138.2 u otros preceptos que hablan de solidaridad? Los hechos son tozudos y parecen indicar que así ha sido hasta ahora y, por desgracia, así seguirá siendo, al menos, otro quinquenio más. Recordemos que la citada disposición constitucional “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales [...] en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”. Nada menos, pero ojo, nada más. El desarrollo posterior y, en concreto, el cálculo del cupo y de la aportación, *dependen de acuerdos políticos y de leyes ordinarias*. Y estos han ido siempre en el mismo sentido, con gobiernos de un signo o de otro, en mayoría o en minoría, con trasfondo terrorista o sin él.

Hasta el procedimiento de *ley paccionada*, tradicional, pero no obligatorio, parece en este momento muy poco aceptable, puesto que convierte a las Cortes Generales casi en un parlamento de papel, sin apenas capacidad de enmienda (si no es a la totalidad, lo cual dificulta mucho el acuerdo). Como también pedimos los expertos, las leyes del cupo y de la aportación “deberían contener un anexo detallado en el que se recoja toda la información relevante para el cálculo [...] y estar sujetas al procedimiento habitual de discusión y enmienda” (pág. 81 del Informe).

En definitiva, *la maldad debe cambiar de bando*. O se aprueba –y se impone por ley– la contribución de las comunidades forales a la solidaridad interterritorial, o *el Gobierno de España debe decir qué impuestos va a subir o qué servicios va a recortar* para cubrir esa laguna seca que deja la nueva rebaja del cupo.

Por cierto, quizás sea yo, pero detecto un *agotamiento académico de este tema (al menos desde una parte), una cierta desidia técnica y una resignación política amplia*. Y no me gustan.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Fuga de empresas, ¿caída de la financiación?

Ana Herrero Alcalde

28/11/2017

Desde que hace semanas comenzaron a publicarse noticias sobre los *cambios de sede social y domicilio fiscal de muchas empresas catalanas*, es habitual escuchar afirmaciones poco rigurosas, cuando no abiertamente falsas, acerca de cómo pueden afectar esos traslados a la financiación recibida por Cataluña procedente del sistema de financiación autonómica.

Entre los impuestos que comparten el gobierno central y las comunidades autónomas *no está el Impuesto sobre Sociedades*, de modo que un cambio de domicilio fiscal fuera de Cataluña no repercuta directamente en el rendimiento tributario catalán por esa vía. Las empresas seguirán pagando el Impuesto sobre Sociedades al gobierno central, y éste empleará esos recursos para financiar el conjunto de políticas que son de su competencia.

Por otro lado, el hecho de que esas empresas pasen a liquidar el *IVA y los impuestos especiales* fuera de Cataluña tampoco tiene por qué repercutir directamente en las cuantías percibidas por esa comunidad. Y esto es así porque esos impuestos gravan el consumo y, como consecuencia de eso, sus respectivos rendimientos se imputan a las comunidades autónomas en función de cuánto se consume en cada una de ellas. Si los hogares catalanes mantienen su nivel de consumo, el traslado de empresas tampoco afectará al sistema de financiación por esta vía.

Por último, tampoco debemos esperar cambios en los recursos procedentes de *impuestos que gravan transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados* cuando el contribuyente sea una empresa, porque en ambos casos el impuesto se liquida allá donde se produce el negocio jurídico gravado, y no donde reside la sociedad que tiene que pagarlo.

Los efectos de cambio de sede empresarial sobre la financiación de la hacienda catalana serían más bien *de carácter indirecto*. Debido a la *incertidumbre política*, la actividad económica podría caer -así lo están pronosticando la mayoría de los analistas- y, como consecuencia de ello, también lo harán la renta y el consumo de los hogares en ese territorio (y posiblemente en el resto del país). Eso redundaría en una menor recaudación y una menor financiación, sí, pero no como consecuencia de los cambios de sede empresarial.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

El principio del fin de la inconstitucional regla de gasto

Luis Ángel Hierro Recio

5/12/2017

En plena crisis de deuda soberana, allá por 2012, cuando el liberalismo europeo imponía como recetas para salir de la crisis la deflación salarial y la austeridad presupuestaria, Montoro, uno de los economistas más liberales del PP, al amparo de la reforma del artículo 135 de la Constitución, se sacó de la manga una serie de medidas que probablemente sean *el mayor ataque a la autonomía de las comunidades autónomas y de las administraciones locales vivido durante el actual periodo democrático*. El miedo paraliza, dicen los sicólogos, y Montoro, aprovechando el miedo a la intervención, impuso a comunidades autónomas y administraciones locales, entre otras medidas, la conocida como “regla de gasto”.

La regla de gasto está recogida en el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y opera limitando el crecimiento del gasto público, que *en ningún caso crecerá por encima del crecimiento del PIB*, de forma que si los ingresos de las administraciones crecen por encima del incremento del PIB, entonces los ingresos sobrantes se han de dedicar a la amortización de deuda, salvo que ese crecimiento se deba a un cambio en la normativa de los impuestos.

Con esta operación, Montoro y el Gobierno del PP hacían un negocio redondo, ya que se aseguraban que las administraciones locales tuvieran superávit obligatorio en el momento en que se produjese la recuperación económica. Cualquier estudiante de Economía de 2.º curso sabe que, *en las recuperaciones, los ingresos impositivos crecen más que el PIB por el efecto de los estabilizadores automáticos*, con lo cual como las administraciones locales están obligadas al equilibrio presupuestario (déficit cero), todos sus ingresos adicionales por la recuperación económica son superávit. Eso sí, mientras tanto Montoro, y el Gobierno al que pertenece, se han dedicado a bajar las cotizaciones sociales y el IRPF, en épocas preelectorales, *incrementando el déficit de Seguridad Social y del Estado, que se compensa con el superávit local*.

Muchos ayuntamientos y, sobre todo, las diputaciones, han sido muy activos reclamando autorización a poder dedicar ese superávit a inversión, sin embargo *el Gobierno se ha negado a cambiar la Ley* y se ha enfrascado en una guerra con determinados ayuntamientos, en especial el de Madrid, al que recientemente ha intervenido precisamente, por invertir ese excedente en mejorar colegios, centros salud, vías públicas...

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

En realidad *el Gobierno no tiene derecho a imponer un techo de gasto a comunidades autónomas y administraciones locales*. Tiene derecho a fijarles un objetivo de déficit y un objetivo de deuda, y si no se cumplen, puede establecerles una senda de ajuste acordada entre ambos y coherente con la senda de ajuste que se aplique el propio Gobierno a sí mismo, pero no tiene derecho a limitarles el gasto. Una comunidad autónoma y una administración local tienen derecho a fijar su gasto total asociado a su ingreso total, siempre que cumpla su objetivo de déficit y de deuda, en virtud al *derecho de autonomía establecido en el artículo 137 de la Constitución*. La Ley 2/2012 viola flagrantemente dicho artículo, prohibiéndoles usar sus mayores ingresos.

Afortunadamente, un error del Gobierno, que no envió a tiempo su veto (otra cuestión que tal como se está aplicando es de dudosa constitucionalidad), ha hecho que se vaya debatir en el Congreso una *proposición de ley orgánica* sobre este tema presentada por Podemos y sus aliados, y que probablemente sea apoyada mayoritariamente por la oposición y los nacionalistas. Si eso es así, el chollo habrá terminado para el Gobierno y tendrá que ponerse sí o sí a *solucionar el déficit que sus rebajas de cotizaciones y su reforma laboral ha producido en la Seguridad Social* y que ha dilapidado el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Mi caso es singular

Javier Suárez Pandiello

12/12/2017

—Sí, mi caso es singular. Comprenderán que soy alcalde de un municipio donde residen habitualmente 40.000 habitantes, que son los que pagan impuestos todo el año con los que financiamos nuestros servicios. Sin embargo, nuestra ubicación en un entorno costero con un clima sumamente agradable, hace que *durante cuatro meses al año la población se quintuple*. Consecuencia de ello es que tenemos que mantener una plantilla de policía local acorde con esas necesidades y lo mismo sucede con la gestión de residuos, el abastecimiento de agua o los centros de atención primaria. Ciertamente, hay en el municipio muchas segundas viviendas cuyos propietarios no residen aquí, aunque pagan su IBI y bastantes establecimientos hoteleros, pero no me negarán que mi caso es singular y en consecuencia debería recibir alguna compensación por esa singularidad.

—Mi caso también es singular. En realidad, vivo en un *pequeño municipio de montaña*, con población muy dispersa entre diversas aldeas de dos valles. Eso hace que el coste por habitante de prestar los servicios básicos sea mucho mayor que en las ciudades. Piense usted en la recogida de basuras por los pueblos y compárelo con lo que es que el camión recorra una calle de edificios de diez plantas en un barrio urbano. O lo que supone mantener la teleasistencia a los ancianos de mis aldeas o el mantenimiento de carreteras que se cierran de nieve en el invierno. Nadie me negará que necesito compensaciones especiales por todo esto.

—Ciertamente mi caso es singular. Presido la *capital de la provincia* y como tal concentro un montón de sedes administrativas que atraen cada día a cientos de personas no residentes en mi municipio, pero que consumen y congestionan nuestros servicios: transporte urbano, seguridad ciudadana, alumbrado público, limpieza viaria... Compensarnos por ello es un acto de justicia.

—Desde luego, mi caso es singular. Mi municipio está en una *isla*. Sólo los problemas de abastecimiento que nosotros tenemos justifica de por sí la singularidad. Aquí todo tiene que entrar por barco o por avión. Aquí no tenemos AVES, ni grandes comunicaciones por autovías. Si alguien precisa compensaciones somos nosotros.

—¡Claro que mi caso es singular! Yo vivo en *un pueblo que se muere*. Nosotros no estamos dispersos por montañas, ni alejados en islas, pero el pueblo más cercano del páramo en que residimos está a 15 kilómetros y el habitante más joven de los 200

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

residentes permanentes tiene 45 años. Si no se toman medidas compensatorias que fijen a la población esto será un desierto en pocos años.

—¡Por supuesto que mi caso es singular! Resido en lo que se viene a llamar un *pueblo dormitorio*. Yo más bien diría un pueblo fantasma. Aquí no trabaja nadie más allá de los propietarios de los cuatro bares y comercios que aún permanecen abiertos malviviendo tras la invasión de grandes superficies en las afueras de la ciudad. El resto de la población trabaja fuera y sólo viene a dormir. Sin embargo, aparentemente tenemos de todo: un polideportivo, una casa de cultura, un centro social y hasta un museo de rarezas y originalidades, que, por supuesto, casi nadie utiliza y que nos cuesta un riñón mantener con los exiguos ingresos municipales.

—Mi caso sí que es singular. Lo es porque tenemos la suerte (o la desgracia) de que nos declararan *Patrimonio de la Humanidad*. Ciertamente somos una ciudad histórica, de renombre internacional que atrae cada año miles de turistas para contemplar sus tesoros artísticos y edificios históricos. Claro está que todos esos edificios no nos pagan IBI y ustedes fácilmente comprenderán la merma de capacidad fiscal que nos supone dadas nuestras necesidades de gasto. La compensación es innegociable.

—Singular, singular... mi caso. Mi municipio fue durante décadas el centro de la *actividad industrial* de mi comarca. Pero llegaron las vacas flacas. Se agotaron los recursos naturales que nos daban vida y con ello empezaron a abandonarnos las empresas surgidas en su entorno. Hoy tenemos un territorio fuertemente deteriorado, en declive permanente y padeciendo problemas ambientales que, por pura justicia, deberían sernos compensados.

—Evidentemente... mi caso es singular...

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Hace falta una mayor atención a la Universidad

Maite Vilalta Ferrer

19/12/2017

El interés por conocer cuál es el impacto económico de las universidades viene de lejos. A partir de la metodología que empezó a desarrollarse en EEUU en la década de los años 60 del siglo pasado, se han ido realizando diversos estudios cuyo principal objetivo es el de *comprobar los efectos económicos que una universidad tiene en el ámbito geográfico en el que está ubicada*.

Se considera que las universidades contribuyen al crecimiento de un país, en la medida que, al ser generadoras de gasto, contribuyen a su PIB. Los efectos que generan se pueden valorar cuantitativamente y se manifiestan a corto plazo. Se trata de comprobar, por ejemplo, cuál es su volumen de facturación, qué volumen de rentas salariales generan, cómo contribuyen a crear o mantener puestos de trabajo... Estos son efectos económicos que se generan “vía demanda” y que pueden ser cuantificados sin demasiada complejidad metodológica. Y ello es, precisamente, lo que se ha realizado en un reciente estudio de la *Associació Catalana d’Universitats Públiques*, en el que se evalúa el impacto que el conjunto del sistema universitario público de Cataluña tuvo para la economía catalana el año 2015.

En este trabajo se analiza el efecto que se deriva de todos los gastos realizados por las ocho universidades públicas catalanas en el ejercicio de su actividad, tanto los gastos directos (la compra de bienes y servicios, el pago de nóminas, etc.), como los realizados por sus estudiantes, los amigos y familiares que visitan a los estudiantes y a los docentes e investigadores extranjeros, los asistentes a congresos y eventos organizados por las universidades (congresos, conferencias, workshops, etc.). El resultado es que el sistema catalán de universidades públicas, facturó el año 2015, 4.545 millones de euros (12,4 millones diarios). Toda su actividad supuso *una contribución al PIB de 2.955 millones de euros (1,4% del PIB)*. Además, generó unas rentas salariales de 1.665 millones de euros, contribuyó a crear o mantener 44.776 puestos de trabajo (equivalentes a tiempo completo) y aportó una recaudación fiscal de 1.119 millones de euros (suma de IRPF, IVA y sociedades). Y si se tienen en cuenta los efectos indirectos e inducidos (actividad de las sedes vinculadas a las universidades, las empresas con vínculos universitarios, el gasto de los estudiantes y visitantes, etc.), el estudio concluye que, *por cada 100 euros facturados de forma directa, se generan de manera indirecta e inducida 84 euros de facturación adicional*.

Y todo ello dejando de lado los efectos que se generan “vía oferta”, es decir, *los vinculados al propio output que generan las universidades fruto de su propia actividad*: los

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

vinculados a los resultados de la docencia, la investigación y la transferencia. Se trata de efectos que surgen cuando el conocimiento y la investigación trascienden las universidades y se implementan más allá del ámbito estrictamente académico. Algunos estudios han desarrollado metodologías que permiten una aproximación a dicho enfoque. Por ejemplo, el IVIE estimó en 2015 la aportación a largo plazo de las universidades públicas valencianas en términos de generación de capital humano, o el programa BiGGAR Economics en 2016, con un estudio de la contribución económica de la LERU (League of European Research Universities), en el cual se analiza el efecto sobre la productividad empresarial que tienen las prácticas realizadas por los estudiantes o la transferencia de conocimiento a través de actividades de formación continuada. En este estudio de la LERU, una asociación de 21 universidades europeas que incluye la Universidad de Barcelona, concluye que *para cada euro creado en dichas universidades se produce una contribución de seis euros a la economía europea*, y que para cada puesto de trabajo creado directamente en estas universidades europeas se crean seis puestos de trabajo.

A la vista de este tipo de resultados y, teniendo en cuenta que además de docencia e investigación, las universidades desempeñan un importante papel social y cultural (su tercera misión), cuyos resultados, aunque difíciles de cuantificar, son indudablemente muy positivos para la sociedad, *resulta incomprensible la poca atención que reciben nuestras universidades y nuestros centros de investigación*. Son preocupantes los insuficientes recursos financieros de que disponen, sobre todo, a partir de 2010 con la aplicación de fuertes medidas de austeridad. Resultan bochornosos los problemas de tipo burocrático que deben afrontar para la contratación de su profesorado y sus investigadores, cosa que les impide competir en la captación de talento.

Ahora en Cataluña estamos en plena *campana electoral* y me gustaría escuchar debatir entre las distintas formaciones políticas que se presentan, sobre cuáles son sus *propuestas* para el sistema universitario catalán, qué proyecto tienen para las universidades y los centros de investigación. La Universidad es una institución clave para cualquier país, constituye una estructura imprescindible para cualquier sociedad. Me temo, sin embargo, que oiremos hablar poco sobre el tema. Deberemos esperar. Confiemos que cuando llegue el momento no sea demasiado tarde.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Recelo presupuestario

María Cadaval Sampedro

26/12/2017

Tal y como ocurrió con los presupuestos de 2016, las cuentas públicas de 2017 se prorrogarán el primero de año, ante la falta de un proyecto de ley que fue paralizado por el gobierno a la espera del resultado de los comicios en Cataluña. Una vez celebrados, no debiera posponerse más su aprobación, habida cuenta de que el “tema” catalán va para largo y *España necesita una hoja de ruta económica para seguir funcionando*, a sabiendas de que la incertidumbre del resultado de las urnas tendrá un efecto negativo sobre el crecimiento económico. El ejercicio no se antoja sencillo tampoco para esta negociación, si bien parece que los apoyos necesarios podrían estar asegurados. Ciudadanos ha salido reforzado de estas elecciones, lo que le dará mayor fuerza negociadora en Madrid, pero esto no impedirá el acuerdo; el apoyo —implícito o explícito— del PNV llegará, porque el PP ha hecho lo propio en el País Vasco, aunque se hará de rogar, condicionado por la gestión del resultado electoral, según ANDONI ORTÚZAR.

Mientras tanto, la economía española sigue navegando en medio de las aguas de la globalización, que están agitadas por los vientos de cola de la política monetaria expansiva y unos bajos precios del petróleo, al alza. La recuperación —basada en la demanda interna y en las exportaciones— no es sólida y las cicatrices de la crisis están aún por cerrar. Alguna de ellas tiene difícil solución a corto plazo y supura en forma de un mercado de trabajo infectado por contratos precarios —que generan una afiliación a la Seguridad Social pauperizada— y un *stock* de deuda pública que roza el 100% del producto interior bruto. Todo ello con un objetivo: reducir el déficit público para cumplir así con lo prometido a Bruselas. El ciclo económico ayuda a ello y, aunque todavía es pronto para sacar conclusiones de las cuentas vigentes, las expectativas de déficit se han ido corrigiendo a la baja en los últimos trimestres por el aliento que insufla el crecimiento de los ingresos y la reducción de los gastos. El ciclo y la inflación han hecho su trabajo y los cambios impositivos también. Lo cierto es que la recaudación se ha visto incrementada —aunque por debajo de la previsión artificialmente inflada del Ministerio de Hacienda en un 7,9%—. Los gastos se han reducido, ayudados por las menores transferencias del Servicio Público de Empleo y la caída del monto de los intereses que genera la deuda pública. Todo ello sin olvidar, claro, el efecto de contención derivado del retraso en la aprobación de los presupuestos vigentes, que ha mermado el consumo del sector público y, sobre todo, la inversión.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

En términos coyunturales nada que objetar, pero el déficit estructural, que ronda el 2% -muy por encima de Francia o Alemania-, presenta aspectos preocupantes de cara al futuro. La tan ansiada reforma del sector público se ha quedado huérfana de decisiones valientes, su debate se ha ido languideciendo hasta casi desaparecer y *no se vislumbra mucha más solución que seguir ajustando la inversión para mantener los servicios básicos como la sanidad, la educación y las pensiones*. Los nuevos contratos, precarios, sirven para reducir el tamaño del agujero de la seguridad social, pero no para taparlo. Las grandes reformas siguen pendientes y el ambiente no es el más propicio para atender a determinadas cuestiones como la actualización del sistema de financiación de las comunidades autónomas, la reforma fiscal y el avance en el nuevo Pacto de Toledo.

El bajo grado de ejecución de los presupuestos vigentes restan credibilidad a la política fiscal y, sobre todo, sustrae posibilidades de ejecución de los planes previstos. Al lado de esto, el proyecto de ley de los futuros Presupuestos Generales del Estado —que debiera haber emprendido su viaje parlamentario en el mes de octubre— sigue siendo el principal instrumento de política económica del gobierno. Su discusión conseguirá, sin duda, agitar de nuevo el debate político más que el económico y *los dirigentes autonómicos desatarán sus recelos contra el reparto de los fondos*. Lo esperable.

Con todo, lo avanzado apunta a que estas cuentas tendrán una trayectoria continuista, con una previsión de crecimiento que parece realista. El objetivo de déficit que persigue el gobierno está en sintonía con las cifras de crecimiento que manejan la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal o el FMI. Pero además de esto sería preciso ir introduciendo medidas estructurales que puedan ir corrigiendo estos problemas y sienten unas bases sólidas de crecimiento capaces de compensar un peor comportamiento del ciclo, que vendrá. ¿Estamos preparados?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Sobre la regla de gasto y las corporaciones locales

Juan José Rubio Guerrero

28/12/2017

La regla de gasto es un instrumento de disciplina presupuestaria que trata de garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas de manera que, en un horizonte de medio plazo, el crecimiento del gasto de las administraciones públicas venga limitado por la capacidad de financiarlo con ingresos estables y sostenidos en el tiempo.

De acuerdo con esta filosofía, la aplicación de esta regla *impide que el gasto público crezca anualmente por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española*, siendo posible superarla, únicamente, en el supuesto de que ese exceso se compense con aumentos de ingresos de carácter permanente.

La actual **regla de gasto** aparece con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y se aplica por primera vez en el ejercicio 2013. El artículo 12 de la LOEPSF define la regla de gasto en los siguientes términos: “la variación del gasto computable de la Administración Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española”.

Se ha buscado que la regla tenga un comportamiento **anticíclico**. Para ello, el Ministerio de Economía y Competitividad estima una tasa de crecimiento del PIB a medio plazo. El incremento permitido del gasto depende de esa tasa de crecimiento potencial y de las modificaciones tributarias que se puedan introducir. De esta manera, si los ingresos se incrementan excepcionalmente en un periodo de expansión económica a corto plazo, sin cambiar las normas tributarias, el gasto no se puede incrementar en la misma cuantía al no ser estos ingresos habituales sino excepcionales. Ese exceso de ingresos se acumula así con vistas a periodos de recesión.

Es uno de los instrumentos recogidos en la LOEPSF para garantizar que las administraciones públicas no disparen **sus compromisos no financieros** en época de bonanzas y lo reduzcan en tiempos de estrecheces. De hecho, funciona como un freno para el gasto de las administraciones públicas y para protegerlas de los efectos cíclicos de la economía.

Conviene *no confundir la regla de gasto con el concepto presupuestario de techo de gasto*. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef), el organismo encargado de velar por la sostenibilidad de las cuentas públicas, define el **techo de gasto** de la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

siguiente manera: “El límite de gasto no financiero es un instrumento de gestión presupuestaria a través del cual, una vez estimados los ingresos del ejercicio, se calcula el gasto presupuestario que permite el cumplimiento del objetivo de estabilidad.” El Ministerio de Hacienda y Función Pública abunda en esta idea: “Este límite de gasto no financiero constituye el techo máximo de recursos disponibles en el Estado para asignar entre todas las atenciones de gasto previstas inicialmente o que se puedan presentar durante el próximo ejercicio.”

La regla de gasto impide a los ayuntamientos y diputaciones incrementar la inversión a pesar de que cierran sus cuentas con superávit: *obligatoriamente el remanente de tesorería debe emplearse en amortizar deudas e impide a estos gobiernos apostar por unos presupuestos expansivos.*



El cálculo de la tasa de referencia lo establece el Ministerio de Economía y Competitividad. Lo hace sobre la media móvil del crecimiento del PIB. Para 2015, se fijó en el 1,3%; en el 1,5% para 2016, y en el 1,7% para este año: ningún municipio, por mucho ahorro que haya logrado, puede presentar unos presupuestos con aumento del gasto superior a esas cifras.

El enfrentamiento entre el Ayuntamiento de Madrid y el Ministerio de Hacienda y Función Pública por este asunto ha acaparado todos los focos, pero el malestar en las administraciones locales es general. *La mayoría de municipios pide desde hace meses una nueva interpretación de la regla de gasto más justa para las corporaciones locales que ven reprimidas sus inversiones y, a la vez, sustentan con su ahorro las cuentas del Estado.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2017

Los más de 7.000 millones de euros de superávit que han logrado los ayuntamientos en el pasado ejercicio han permitido que el gobierno central eluda un nuevo desvío presupuestario y contribuido a que España haya podido cumplir por primera vez con las exigencias de Bruselas.

En cuanto al origen de ambas normas, ambas normas vienen impuestas desde Europa.

¿Qué pasa cuando haces una buena gestión? Tu dato de estabilidad mejora, pero la regla de gasto sigue obligando a presupuestar de forma restrictiva, lo que implica que se pueda generar un ahorro y que, por imperativo legal, lo tengas que dedicar a partidas que no computen en la regla de gasto. Esencialmente, *inversiones financieramente sostenibles*, que no generen gasto corriente a futuro, o a amortización anticipada de deuda. Esto por supuesto es así para todos los ayuntamientos.

¿Qué ha pasado en Madrid? Que han decidido gastar este ahorro de otra manera (parcialmente) lo que va en contra de la normativa básica sobre estabilidad presupuestaria. Es decir, *el problema legal de Madrid no es sólo cuánto gasta, sino a qué destina ese exceso*.

Cuando incumples, tienes que aprobar un plan de corrección (plan económico-financiero). Además, la normativa en este sentido es muy flexible, porque permite calcular el nuevo cumplimiento a partir del incumplimiento anterior. La cuestión es que el Ayuntamiento de Madrid ha incumplido sus obligaciones presupuestarias en los últimos años y se le ha aplicado los mecanismos de control previstos en la normativa.

El Ayuntamiento de Madrid ha presentado su [plan económico-financiero](#) (incumplió en el 2016 y ya venía de incumplir en el 2015). Según el Ministerio, el plan da unos importes para 2017 y 2018 que suponen nuevos incumplimientos. Por este motivo, el ministerio ha denegado la aprobación del Plan económico, solicita la corrección del plan presentado ya que, en caso contrario, obligaría al Ayuntamiento de Madrid a mantener la información semanal de las medidas adoptadas o que decida adoptar para el correcto cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias.

En todo caso, creemos que *las corporaciones locales que dispongan de un volumen importante de remanente de tesorería general en fondos líquidos se les debería permitir cierta flexibilidad a la hora de desarrollar políticas públicas*, especialmente, en el ámbito de las inversiones locales y mantener cierta exigencia en las medidas limitadoras sobre aquellas entidades no solventes o que planteen problemas de incumplimiento en sus planes económico-financieros.

2018

La bitácora de los fueros y los buevos vivió un año peculiar, al hilo de una situación política en España que seguía mutando. Este año, las únicas elecciones celebradas (y esto es noticia en sí mismo, por lo que vendría después) fueron las autonómicas andaluzas, donde tras cuatro décadas de gobiernos socialistas, se producía el relevo por el pacto entre las opciones de derechas.

Pero en el ámbito general la noticia había sido otra. El BOE del 4 de julio de 2018 publicaba la ley de presupuestos generales del Estado para 2018. En efecto, no es una errata. Ese presupuesto entró en vigor cuando ya había transcurrido medio año natural o, lo que es lo mismo, la mitad del ejercicio económico. Y no solo es eso llamativo. Dicha norma llevaba la firma del Jefe del Estado (esto va de suyo) y el refrendo del presidente del Gobierno, PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN, elegido pocos días antes, el 1 de junio, por el procedimiento constitucional de la moción de censura al Gobierno de MARIANO RAJOY BREY. Dicho de otra forma: un presidente de un partido suscribe y va a gestionar los presupuestos de otro presidente de otro partido, lo cual, dicho sea de paso, no es nada malo y, antes bien, es una señal de normalidad democrática. Aquellos presupuestos nacidos tarde, luego tendrían una larga vida, en tanto en cuanto fueron prorrogados para 2019 y 2020, aunque esa es otra historia que nos aleja el foco.

El cambio de gobierno en España reactivó el debate sobre la necesidad –u obligación, según quien responda– de reformar la financiación territorial. Se cumplía un año de los respectivos informes de las dos comisiones de personas expertas (por cierto, publicados en un libro por el Instituto de Estudios Fiscales en 2018). Pero nada; vía muerta. Aquel difícil consenso técnico fue posible. En cambio, en sede política las peticiones eran tan dispares, y la herida de Cataluña de finales de 2017 seguía tan abierta, que no se pudo avanzar. El caducado sistema de financiación autonómica de 2009 seguía funcionando, eso sí, apoyado por la muleta de los mecanismos adicionales de financiación. El cupo vasco había sido actualizado (a la baja) en diciembre de 2017, incluso motivando quejas formales ante el Defensor del Pueblo que acabaron donde siempre. ¿Y la financiación local? Ni se hablaba de ella, fuera de círculos muy gremiales. ¿Para qué hacerlo, si seguían las cifras agregadas de superávit y miles de millones de euros en depósitos bancarios? Al menos, así resonaba el argumentario.

En estabilidad presupuestaria tampoco hubo novedades reseñables. A pesar del déficit estructural y de que los límites de deuda seguían desbordados. A pesar de que algunas comunidades autónomas seguían supliendo con deuda barata su falta de financiación ordinaria. A pesar de que la regla de gasto seguía construyendo a algunas entidades locales con margen para utilizar sus remanentes. A pesar de que otras pocas seguían en riesgo financiero.

En 2018 la Constitución Española cumplió cuarenta años. Felicidades.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Una fiscalidad más eficiente

David Cantarero Prieto

2/1/2018

Cada vez es más complicado conocerse al dedillo todas las escalas de gravamen o deducciones y bonificaciones distintas que se aplican en cada una de nuestras comunidades autónomas, pues éstas disponen ya desde hace un tiempo de un amplio margen para mover la presión fiscal que aplican a sus empresas y particulares. En concreto, dicha libertad de maniobra tributaria, aunque no es absoluta (si exceptuamos sobre todo los casos forales de País Vasco y Navarra), reside fundamentalmente en la parte de impuestos directos que gravan la renta de las personas, su patrimonio o la propia transmisión de éste.

En todo caso, en un juego como el de la competencia fiscal, más complicado de entender que el funcionamiento de las criptomonedas, cabe señalar que es importante que cada región en cuestión “ni se pase ni se quede corta”. Es decir, si el objetivo que se persigue es recaudar más, puede estarse aún en momento como los actuales priorizando lo urgente (reducir el déficit), frente a lo realmente importante, que no es otra cosa que generar más crecimiento económico para así reducir dicho desequilibrio al poderse recaudar más sin necesidad estricta de subir la presión fiscal.

Precisamente, ya conocemos lo sucedido en 2017 y ahora toca adentrarse en 2018, donde además contemplamos ya cómo será muy complicado hacer comparaciones fiscales, puesto que muchas regiones ofertan una baja presión fiscal en algún impuesto, mientras que la aumentan en otros tributos (impuestos, tasas, etc.). Es decir, *si en nuestro país no existen como tales “paraísos fiscales”, cabe preguntarse si siguen existiendo territorios en dónde resulta tremendamente “barato” pagar impuestos*. Asimismo, sigue estando pendiente responder a un interrogante fundamental y que consiste en discernir aquellos umbrales de tributación que pueden generar efectos desincentivo al contribuyente y eso haga aumentar una economía sumergida que dificulte a su vez recaudar más impuestos.

Es necesario plantearnos así *si estamos en disposición de pagar más o no por nuestros servicios públicos cuando además ya no estamos en recesión y tenemos un viento de cola que se llama crecimiento económico*. Es decir, las comparaciones son siempre subjetivas en este campo, pero en Estados Unidos los impuestos suponen una menor proporción de la renta de sus ciudadanos, a cambio de que la cobertura de sus servicios públicos sea inferior que en Europa.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Del mismo modo, en el impuesto sobre la renta el País Vasco, con un tipo máximo del 49%, sólo es superada por Navarra con un 52%, lejos del 48% de Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña, La Rioja o la Comunidad Valenciana. Por el contrario, podemos fijarnos en la estrategia de la Comunidad de Madrid con un tipo bajo del IRPF, una fiscalidad benévola en herencias y siendo la única región en donde no se cobra actualmente por el Impuesto de Patrimonio, frente a la alta fiscalidad en este impuesto de regiones como Andalucía, Aragón o Galicia.

En todo caso, todas estas cifras nos revelan que estamos ante distintos sistemas públicos tributarios que, a su vez, proporcionan un elevado grado de dispersión en términos de gasto autonómico en partidas como sanidad, educación o servicios sociales. Pero hay que saber lo que implica cada uno. Así, *el margen de maniobra económico-financiero sigue siendo escaso, aunque sigue sin explicarse bien al ciudadano por qué se le siguen subiendo los impuestos.*

Evaluar lo que hace el sector público debería ser tan rutinario como respirar, pero sigue siendo un gran reto para todas las administraciones del país. Hay que *aplicar nuevas medidas de estímulo que generen crecimiento económico y los ajustes habrían de ser fundamentalmente en el gasto improductivo.* Mientras tanto, deberíamos ser más competitivos y eficientes en el precio que exigimos a nuestros ciudadanos por unos mejores servicios públicos, es decir, en los impuestos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

¿Vale la pena calcular el *tax gap*?

Alejandro Esteller Moré

4/1/2018

El IEB, junto con Everis, ha estimado la *brecha* fiscal (*tax gap*, TG) de Cataluña para 2014, último año para el cual hay datos suficientes para su estimación. Sobre la recaudación potencial, *se deja de recaudar el 26,53%*. Los impuestos considerados son los cedidos tradicionales (patrimonio, sucesiones y transmisiones patrimoniales), más el impuesto propio que grava las estancias en establecimientos turísticos. La heterogeneidad aquí es importante, pues vamos desde niveles de TG por encima del 40% en patrimonio y en sucesiones hasta poco más del 10% en transmisiones. En cualquier caso, se trata de una política atrevida por parte de la Agencia Tributaria de Catalunya (ATC), pues, en el futuro, se le podrá evaluar en función de cómo evolucione tal porcentaje.

Hay dos maneras de proceder a la evaluación. El TG calculado para 2014 es el denominado *TG bruto*, esto es, antes de considerar los resultados de las labores de la ATC en la aplicación de los tributos (gestión, valoración, inspección y recaudación ejecutiva). Como muy pronto, a partir de 2018, se podrá calcular el TG neto de 2014. Es esperable que el neto sea menor que el bruto debido a los resultados de la aplicación de los tributos. Cuanto menor sea el neto respecto del bruto, mayor éxito habrá tenido la ATC (o cualquier otra agencia) en reducir la brecha bruta. Otra alternativa es *comparar el TG bruto de 2014 con el TG bruto de cualquier otro ejercicio fiscal posterior*. Si el nuevo TG bruto es inferior al de 2014, tendremos información relevante, en este caso, sobre la evolución del cumplimiento fiscal voluntario. Si el nuevo TG bruto (digamos, de 2017) es inferior al de 2014, podremos concluir que el cumplimiento fiscal voluntario ha aumentado, lo cual, en parte, podría también atribuirse como mérito de la ATC. En definitiva, el uso del TG por parte de una agencia tributaria es diverso y, en cualquier caso, informativo sobre su actividad.

Es también útil porque, de acuerdo con la metodología desarrollada por el IEB, se puede identificar qué parte del TG se debe a no presentar una autoliquidación, a declarar incorrectamente la cuota a pagar (por ejemplo, debido a una mala aplicación de ciertas bonificaciones fiscales), o debido a que, si bien la autoliquidación se presenta y la cuota se calcula correctamente, no se liquida la deuda dentro del período voluntario. Por consiguiente, *conocer su naturaleza puede servir para guiar los esfuerzos de la administración para reducir el TG*. Un matiz importante: no toda la brecha es necesariamente fraude. Sobre todo en los impuestos de base patrimonial, puede haber contribuyentes

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

que, simplemente, no sepan que su patrimonio neto está por encima del mínimo exento, de manera que inconscientemente no presentan autoliquidación; puede haber contribuyentes que declaren incorrectamente el valor de mercado en transmisiones, pues piensan que la base necesariamente coincide con el valor de la transacción; o, por último, puede haber contribuyentes que, después de aceptar una herencia, no tienen liquidez para pagar sucesiones. En definitiva, *el TG nos informa del dinero no recaudado, y el fraude será el principal motivo, pero no el único.*

Aparte del uso que le pueda dar una agencia tributaria a la estimación del TG, la utilidad social es indudable. La sociedad tiende –sobre todo en época de crisis– a *sobrestimar el porcentaje de fraude y, por ende, implícitamente, de TG*. Este hecho erosiona la credibilidad de nuestro sector público y, en épocas de recesión, puede incluso hacer difícil la implementación de políticas de ajuste fiscal (“para qué pagar impuestos si todo el mundo evade”). Pues bien, dar información precisa sobre la importancia cuantitativa del TG –cuanto menos, un intervalo del mismo, pues, al fin y al cabo, se trata de una estimación– y ver cómo la administración reconduce el problema debería ayudar a reducir la discrepancia entre percepción y realidad. Sólo hay que leer las encuestas recurrentes del CIS para concluir que un TG del 26,53% está muy por debajo del nivel percibido.

En cualquier caso, el problema está ahí, sobre todo en los impuestos de base patrimonial, aunque el núcleo del problema no es fácil: la presencia de activos financieros en el extranjero no declarados. Esperemos, eso sí, que cunda el ejemplo de la experiencia de Catalunya. Vale la pena.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

El acuerdo (im)posible

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

9/1/2018

Las posturas enfrentadas de las comunidades autónomas (CCAA), los difíciles consensos de los expertos o el silencio de los partidos políticos de ámbito nacional aportan más información de lo que parece sobre qué hacer (y qué no hacer) para alcanzar una reforma viable, aunque imperfecta –frente a las muchas reformas perfectas, pero imposibles–, de las relaciones financieras entre las CCAA.

Qué no hacer

Pretender quitar financiación a unas comunidades para dárselo a otras: las CCAA perdedoras se opondrán frontalmente al acuerdo –con o sin argumentos válidos–; los partidos políticos nacionales también, al perder apoyos en esos territorios, sin necesariamente ganarlos en el resto; dado el reparto actual de la financiación –las CCAA por encima de la media tienen poca población– los perjudicados perderían mucho y los beneficiados ganarían muy poco.

Compensar supuestas o reales insuficiencias “históricas” acumuladas de financiación: cada uno de los sistemas ha sido negociado, pactado y aceptado, el juego de agravios pasados –sobre todo resaltados cuando cambia el signo político de los gobiernos– no resulta, en mi opinión, democrático ni maduro, además de llevar a una dinámica infinita de reclamaciones.

Perdonar deudas: introduciría incentivos perversos para el futuro incumplimiento de las obligaciones además de tratar con asimetría –injusta– a las diversas CCAA.

Complicar el sistema fiscal para el ciudadano y hacerlo más ineficiente, sobre todo fragmentando la administración: frente a la tentación de fomentar la autonomía a través de la cesión de la administración tributaria, toda la evidencia práctica y las recomendaciones internacionales defienden la integración de los sistemas, la homogeneidad de las normas básicas y la información compartida, tanto para favorecer la actividad económica, como para reducir los costes y minimizar las posibilidades de elusión y fraude.

No hacer nada: el inmovilismo también tiene costes, desgasta la confianza en el Sistema (con mayúscula) y radicaliza las posturas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Entonces, ¿qué hacer?

Avanzar en la igualdad de financiación base para los servicios públicos fundamentales en todo el territorio: para ello bastaría ajustar mínimamente los criterios de acceso a los Fondos de Convergencia (Competitividad) actualmente en vigor, las CCAA favorecidas serían aquellas que actualmente o en el futuro tengan una menor financiación per cápita y, por ello, el criterio de reparto difícilmente criticable (su dotación en la última liquidación es de 4.668 millones, de los que sólo se han llegado a utilizar 2.454, quedando 2.214 disponibles).

Aumentar la autonomía y suficiencia: introducir un mecanismo de decisión conjunta de las CCAA para compartir (en responsabilidad política y en recursos) las posibles elevaciones de los impuestos indirectos (IVA e Impuestos Especiales). Esta es la única vía para aumentar su poder de decisión en este terreno, dada la imposibilidad (y en, mi opinión, la no deseabilidad) de su descentralización en el ámbito de la Unión Europea. Esta opción, ya planteada hace una década, seguramente sería aceptada en la actualidad, visto el coste de no poder participar en los recursos extras que genera (unos 8.000 millones de euros, teniendo en cuenta sólo el impacto inicial de cada subida, desde 2011). Podría plantearse incluso una aplicación “retroactiva” que canalizase a las CCAA financiación extra para los servicios fundamentales de todos los ciudadanos equivalente a una parte de los resultados de las últimas reformas, cuyo cálculo ya está disponible, acompañadas de la aceptación por las CCAA de su cuota de responsabilidad política. Adicionalmente, el gobierno central debería comprometerse a no publicar equívocas reformas fiscales en los impuestos compartidos, como ha ocurrido en relación al IRPF al afectar al porcentaje cedido a las CCAA. Desde el punto de vista de la dirección de la Agencia Tributaria debería instrumentarse una mayor implicación real de las CCAA, lo cual beneficiaría la gestión del sistema en su conjunto sin fraccionarlo. Por último, podría avanzarse en los ajustes parciales de las retenciones del IRPF ante cambios autonómicos en la legislación, incluyéndolos en el *software* de cálculo de las mismas.

Evaluación y transparencia: el comité asociado al Consejo de Política Fiscal y Financiera que tendría que haberse constituido hace casi diez años para la realización de estas labores, comenzó a reunirse el año pasado. Su actividad debería regularizarse, presentando periódicamente los resultados del sistema y sus estudios sobre el mismo. Sólo tras un consenso técnico en la materia convendría modificar las variables que determinan el reparto horizontal de las necesidades de gasto (al fin y al cabo, es un juego de suma cero para el conjunto de las CCAA, dichos porcentajes siempre deben sumar cien, y sólo el respaldo técnico justifica su modificación).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Fomentar la convergencia y el desarrollo económico: reformar los Fondos de Compensación Interterritorial destinados al desarrollo e inversión de las CCAA: *a)* separándolos claramente de la financiación de los gastos corrientes (englobando el actual Fondo de Cooperación del Sistema de Financiación Autonómico); *b)* aumentando su dotación y haciéndola independiente de la cuantía de la inversión estatal (a causa de su diseño, su cuantía se ha reducido en casi un 70% durante la crisis, de 1.337 millones en 2008 a 432 en 2016); *c)* aumentando la contribución de País Vasco y Navarra a la solidaridad interterritorial (está es la única vía explícita actualmente en vigor y, por diferentes causas, su cuantía es muy reducida); *d)* incluyendo específicamente los problemas derivados de la pérdida de población en diversos territorios.

Estabilidad presupuestaria: regular la distribución vertical de los objetivos de déficit en relación con las responsabilidades de gasto, evitando la posibilidad de sesgos a favor de la administración central. Adicionalmente, se podría pensar en liquidar parte de los recursos del sistema antes de los dos años actuales y realizar pagos a cuenta mejor ajustados.

Las dificultades en materia de reforma de las relaciones financieras entre las CCAA no deberían extrañarnos. Es un juego obvio de multiplicidad de objetivos posibles y conflicto de intereses en su consecución. En parte, de eso trata la descentralización, de hallar soluciones a estos conflictos que también existirían en un estado centralizado, sólo que se mantendrían ocultos y se resolverían por la influencia relativa de los grupos de interés territoriales en el gobierno central. Con una reforma como la planteada los criterios estarían claros: financiación por debajo de la media, contribución de sus ciudadanos al pago de los impuestos y necesidades de desarrollo e inversión.

Seguramente nadie acabaría totalmente feliz. Tampoco nadie totalmente descontento. En definitiva, quizá fuese posible el acuerdo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

La financiación no arregla el mundo

Roberto Fernández Llera

16/1/2018

Ha quedado *constatado el fracaso de la reforma del sistema de financiación autonómica en 2017*, a pesar del mandato de la Conferencia de Presidentes de enero, a pesar de la supuesta voluntad política del gobierno central y a pesar de que la Comisión de expertos entregó su informe a finales de julio. Desde entonces, alguna reunión técnico-política y poco más. ¿Será en 2018?

De momento, mal empieza el año, cuando el Ministerio de Hacienda y Función Pública “congela” las entregas a cuenta que deben recibir las comunidades autónomas, las mismas que sirvieron para elaborar los vigentes presupuestos —o para gestionar las prórrogas— de las comunidades autónomas. Debe recordarse que estas *entregas a cuenta son recursos que pertenecen por derecho a las comunidades autónomas*, regulados en la ley del sistema de financiación autonómica, por tanto, independientes de la transacción política inherente a los Presupuestos Generales del Estado. Dos cuestiones, cada una por su canal, conectadas, obviamente, pero con diferentes metodologías técnicas y con distintos requerimientos de consenso político.

De nuevo hay que pedir un poco más de *federalismo práctico* y bastante más política de altura, para que se puedan desencallar, de un lado, la *negociación entre gobiernos* (sistema de financiación autonómica) y, de otro, la *negociación entre partidos o grupos políticos* (presupuestos). En caso de que sea imposible, se pasaría a otras soluciones: en el primer supuesto, una nueva prórroga del sistema de financiación autonómica de 2009; en el segundo, la cuestión de confianza o la convocatoria electoral anticipada. Lo que no tiene sentido es que la falta de acuerdo en el Congreso de los Diputados para aprobar un presupuesto —aún peor si se abre una espiral de varios ejercicios— trastoque, no ya la revisión o la reforma, sino *incluso la operativa habitual del sistema de financiación autonómica*.

Afirmado lo anterior, también es cierto que *al sistema de financiación autonómica se le siguen pidiendo, quizás, demasiadas cosas*. Como si fuese una pobre finalidad la de *garantizar la financiación básica de los servicios públicos descentralizados*, sobre todo, aunque no exclusivamente, los que hemos denominado como fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales esenciales). Este y no otro es su objetivo principal. Nada más y nada menos.

Lo que no se puede exigir a un sistema de financiación autonómica es que resuelva de un plumazo —y lo seguimos escuchando a muchos gobernantes y representantes

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

políticos— los problemas de la política ambiental, la corrupción, las infraestructuras, la violencia de género o el modelo energético. Ni siquiera el reequilibrio territorial, para lo cual harían muy bien las Cortes Generales en aprobar un refuerzo significativo del Fondo de Compensación Interterritorial, como ha recomendado la Comisión de expertos y como mandata la Constitución. Tampoco el sistema de financiación autonómica resolverá la reducción de la deuda pública, en particular, la que tienen contraída las comunidades autónomas con el Estado a través de los *mecanismos adicionales* habilitados al calor de la crisis. Ni tampoco cerrará la “cuestión catalana”, de causas mucho más profundas que las meramente fiscales y financieras. El sistema de financiación autonómica puede coadyuvar a encarrilar todos esos temas e incluso algún otro, es evidente, pero *no es el bálsamo de Fierabrás*. Por si alguien lo seguía pensando.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

La planificación importa

Ana Herrero Alcalde

23/1/2018

Hace unos días, el Ministerio de Hacienda comunicó a las comunidades autónomas que, mientras no se aprueben los Presupuestos Generales del Estado, va a retener 4.230 millones de Euros que, según las previsiones macroeconómicas, corresponderían a las haciendas regionales en concepto de aumento de la recaudación de los impuestos compartidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) y de transferencias. La justificación es que, mientras no haya presupuesto, se prorroga el de 2017 y no se pueden aumentar las entregas a cuenta incluso aunque las previsiones indiquen que la recaudación impositiva crecerá durante este año.

Esta forma de proceder, que ya se aplicó en términos parecidos y por el mismo motivo en 2017, es difícilmente defendible si queremos que las administraciones públicas hagan una gestión eficiente de los recursos públicos. Para que esto último tenga lugar, es imprescindible que los distintos gobiernos tengan *capacidad para planificar sus actuaciones en el medio plazo*. Hacienda comunicó el pasado verano a las comunidades que el mayor nivel de actividad económica permitiría aumentar la recaudación fiscal y, con ello, incrementar el volumen de recursos autonómicos en 2018 en más de 4.000 millones. Bajo ese supuesto, los parlamentos autonómicos aprobaron sus respectivos presupuestos durante el otoño, pero ahora se encuentran con que, si los Presupuestos Generales del Estado no se aprueban a tiempo, el aumento de ingresos esperado no se materializará hasta que se liquide el sistema de financiación autonómica dentro de dos años. El resultado obvio será un desajuste en la liquidez que se tendrá que resolver o bien reduciendo este año el gasto de las comunidades, o bien acudiendo en mayor medida a los mecanismos extraordinarios de liquidez distribuidos por el gobierno central desde 2012.

De esta situación anómala cabe extraer al menos dos problemas de nuestro marco institucional. En primer lugar, daría la impresión de que *Hacienda está chantajeando a las comunidades*, especialmente a las gobernadas por partidos que no quieren apoyar los presupuestos en el parlamento nacional, para tratar de sacarlos adelante a cambio de normalizar las entregas a cuenta del sistema de financiación. *No parece en absoluto razonable que el bloqueo parlamentario de las cuentas del gobierno central termine por bloquear la ejecución de los presupuestos autonómicos y municipales.*

En segundo lugar, hay que señalar que las consecuencias de lo dicho más arriba serían menores si contáramos con un *sistema de financiación más ágil, en el que los desajustes*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

entre las previsiones de ingresos y la recaudación real se fueran corrigiendo sobre la marcha, sin necesidad de esperar a la liquidación del sistema dos años más tarde. Resulta difícil de entender que no se puedan hacer *ajustes parciales* cada cierto tiempo, de modo que las finanzas autonómicas se acompañen la evolución de la economía y de la recaudación de los impuestos que se comparten con el gobierno central, sin perjuicio de la liquidación definitiva siga teniendo lugar con cierta dilación.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Sobre el origen de ese error llamado regla de gasto

Luis Ángel Hierro Recio

30/1/2018

Entre 2010 y 2014, fruto del desconcierto económico provocado por la crisis y de la ideologización de la economía, *una ola de despropósito económico arrasó Europa*. Los tres santones liberales que controlaban la economía europea, *TRICHET-BCE*, *SCHÄUBLE-Alemania* y *LAGARDE-FMI*, se empeñaron en que la solución a los problemas económicos vendría por la deflación salarial y por la eliminación del déficit público y embarcaron a la Unión Europea en una política fiscal restrictiva, bajo el eufemismo de “consolidación fiscal”, que terminó provocando una segunda crisis económica en Europa.

De esa época es la reforma *la reforma laboral que arrasó con los derechos laborales*, eliminando las restricciones a los despidos y la prolongación de los convenios colectivos. La misma dio lugar a la caída de salarios que hemos sufrido y ha credo una clase social de trabajadores pobres y una desesperanza que está desestabilizando las estructuras políticas tradicionales. Tanto lo está haciendo que ahora los que la provocaron se dedican a solicitar que suban los salarios. Aunque claro, la culpa no la tienen sus políticas, sino que la tienen la globalización y la *revolución tecnológica*.

También de esa época son: la *reforma exprés del artículo 135 de la Constitución* para hacer más importante pagar la deuda que pagar las pensiones, la sanidad y la educación; la *regla de gasto* y sus acólitos límites a la masa salarial y a la tasa de reposición, para impedir que el gasto aumente más que el PIB; y la *creación de otro organismo de esos que al liberalismo les gusta crear* para quitar poder a los legítimos representantes de los ciudadanos, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Aunque en este caso, afortunadamente, carece de la autoridad que su nombre indica y funciona más como un observatorio.

Todas estas legislaciones e instituciones se crearon por sugerencia de las instituciones que participaron en el rescate bancario de España y tenían como único fin la disciplina presupuestaria que, según los liberales, nos sacaría de una crisis de deuda, por cierto, *provocada por una burbuja financiera y no por los desmanes fiscales*. Sin embargo, fueron totalmente inútiles. La crisis de deuda, que era un problema especulativo, solo terminó cuando en agosto de 2012 el actual presidente del BCE, *DRAGHI*, anunció que *compraría deuda* si no acababa el juego especulativo de los grandes inversores contra el euro. Eso sí, los efectos de estas medidas fueron nefastos. La política fiscal se

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

transformó en procíclica en lugar anticíclica y *el resultado fue una segunda crisis en Europa* que nunca ocurrió en USA.

Cuadro A2. Economías avanzadas: PIB real y demanda interna total¹
(Variación porcentual anual)

	Promedio 1999-2006	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Proyecciones				Cuarto trimestre ²		
										2017	2018	2022	2016:Q4	2017:14	2018:14	
PIB real																
Economías avanzadas	2.5	-3.4	3.1	1.7	1.2	1.3	2.1	2.2	1.7	2.2	2.0	1.7	2.0	2.2	1.9	
Estados Unidos	2.8	-2.8	2.5	1.6	2.2	1.7	2.6	2.9	1.5	2.2	2.3	1.7	1.8	2.3	2.3	
Zona del euro	2.1	-4.5	2.1	1.6	-0.9	-0.2	1.3	2.0	1.8	2.1	1.9	1.5	1.9	2.2	1.7	
Alemania	1.6	-5.6	3.9	3.7	0.7	0.0	1.9	1.5	1.9	2.0	1.8	1.2	1.9	2.2	1.8	
Francia	2.0	-2.9	2.0	2.1	0.2	0.6	0.9	1.1	1.2	1.6	1.8	1.8	1.2	2.1	1.4	
Italia	1.2	-5.5	1.7	0.6	-2.8	-1.7	0.1	0.8	0.9	1.5	1.1	0.8	1.2	1.5	1.0	
España	3.8	-3.8	0.0	-1.0	-2.9	-1.7	1.4	3.2	3.2	3.1	2.5	1.7	3.0	3.1	2.1	
Países Bajos	2.5	-3.8	1.4	1.7	-1.1	-0.2	1.4	2.3	2.2	3.1	2.6	1.8	2.7	3.4	1.9	
Bélgica	2.3	-2.3	2.7	1.8	0.1	-0.1	1.6	1.5	1.2	1.6	1.8	1.5	1.1	1.9	1.5	
Austria	2.4	-3.8	1.9	2.8	0.7	0.1	0.6	1.0	1.5	2.3	1.9	1.4	2.0	1.8	2.0	
Grecia	1.5	-4.3	-5.5	-9.1	-7.3	-3.2	0.4	-0.2	0.0	1.8	2.5	1.0	-1.0	3.6	1.7	
Portugal	1.6	-3.0	1.9	-1.8	-4.0	-1.1	0.9	1.6	1.4	2.5	2.0	1.2	2.0	2.0	2.3	
Irlanda	5.4	-4.7	1.8	2.9	0.0	1.6	8.3	25.5	5.1	4.1	3.4	2.8	8.9	0.4	2.4	
Finlandia	3.3	-8.3	3.0	2.6	-1.4	-0.8	-0.6	0.0	1.9	2.8	2.3	1.5	2.4	2.5	2.6	
República Eslovaca	5.1	-5.4	5.0	2.8	1.7	1.5	2.6	3.6	3.3	3.3	3.7	3.4	2.9	3.6	3.7	
Lituania	6.1	-14.8	1.6	6.0	3.8	3.5	3.5	1.8	2.3	3.5	3.5	3.0	3.5	2.4	5.5	
Eslovenia	4.3	-7.8	1.2	0.8	-2.7	-1.1	3.0	2.3	3.1	4.0	2.5	1.8	4.6	2.2	3.7	
Luxemburgo	4.3	-4.4	4.9	2.5	-0.4	4.0	5.6	4.0	4.2	3.9	3.5	3.0	3.9	3.9	2.9	
Letonia	6.6	-14.3	-3.8	6.4	4.0	2.6	2.1	2.7	2.0	3.8	3.9	3.0	2.3	4.3	4.0	
Estonia	5.7	-14.7	2.3	7.8	4.3	1.9	2.9	1.7	2.1	4.0	3.7	3.0	3.2	3.0	4.0	
Chile	4.1	-1.8	1.3	0.3	-3.2	-6.0	-1.5	1.7	2.9	3.4	2.6	2.2	2.9	3.1	2.6	
Malta	2.2	-2.4	3.5	1.4	2.6	4.6	8.2	7.1	5.5	5.1	4.4	3.2	6.9	3.9	4.4	
Japón	1.0	-5.4	4.2	-0.1	1.5	2.0	0.3	1.1	1.0	1.5	0.7	0.6	1.7	1.4	0.5	
Reino Unido	2.5	-4.3	1.9	1.5	1.3	1.9	3.1	2.2	1.8	1.7	1.5	1.7	1.9	1.3	1.5	
Corea	5.7	0.7	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3	2.8	2.8	3.0	3.0	2.9	2.4	3.4	2.8	
Canadá	2.9	-2.9	3.1	3.1	1.7	2.5	2.6	0.9	1.5	3.0	2.1	1.8	2.0	3.0	2.0	
Australia	3.4	1.7	2.3	2.7	3.5	2.1	2.8	2.4	2.5	2.2	2.9	2.7	2.4	2.3	3.2	
Taiwan, provincia china de	4.6	-1.6	10.6	3.5	2.1	2.2	4.0	0.7	1.5	2.0	1.9	2.2	2.7	1.6	2.4	
Suiza	2.3	-2.2	2.9	1.8	1.0	1.9	2.5	1.2	1.4	1.0	1.3	1.7	0.9	2.1	0.8	
Suecia	3.0	-5.2	6.0	2.7	-0.3	1.2	2.6	4.1	3.2	3.1	2.4	1.7	2.1	2.7	2.6	
Singapur	5.9	-0.6	15.2	6.2	3.9	5.0	3.6	1.9	2.0	2.5	2.5	2.6	2.9	2.0	2.8	
Hong Kong, RAE de	4.7	-2.5	6.8	4.8	1.7	3.1	2.8	2.4	2.0	3.5	2.7	3.3	3.2	2.6	3.0	
Noruega	2.2	-1.6	0.6	1.0	2.7	1.0	1.9	1.6	1.1	1.4	1.6	1.9	2.6	1.2	1.8	
República Checa	4.0	-4.8	2.3	1.8	-0.8	-0.5	2.7	5.3	2.6	3.5	2.6	2.3	1.8	3.6	3.0	
Israel	3.7	1.5	5.5	5.2	2.2	4.2	3.5	2.6	4.0	3.1	3.4	3.0	4.7	2.7	3.1	
Dinamarca	1.8	-4.9	1.9	1.3	0.2	0.9	1.7	1.6	1.7	1.8	1.8	1.8	2.9	0.7	1.8	
Nueva Zelanda	3.4	0.4	2.0	1.9	2.5	2.1	2.8	3.2	3.6	3.5	3.0	2.4	2.8	4.6	1.9	
Puerto Rico	1.7	-2.0	-0.4	-0.5	0.0	-0.3	-1.2	-1.1	-2.6	-2.8	-2.9	-0.5	...	...	...	
Macao, RAE de	...	1.3	25.3	21.7	8.2	11.2	-1.2	-21.5	-2.1	13.4	7.0	4.3	...	...	...	
Islandia	4.6	-6.9	-3.6	2.0	1.2	4.4	1.9	4.1	7.2	5.5	3.3	2.7	10.7	5.5	1.8	
San Marino	...	-12.8	-4.6	-9.5	-7.5	-3.0	-0.9	0.5	1.0	1.2	1.3	1.3	...	...	...	
Partidas informativas																
Principales economías avanzadas	2.1	-3.8	2.8	1.6	1.4	1.4	1.9	2.1	1.4	2.0	1.9	1.5	1.7	2.1	1.8	
Demanda interna real total																
Economías avanzadas	2.4	-3.7	2.9	1.4	0.8	1.0	2.0	2.4	1.7	2.3	2.1	1.7	2.0	2.2	2.1	
Estados Unidos	2.7	-3.8	2.9	1.6	2.1	1.3	2.7	3.5	1.7	2.3	2.5	1.6	2.1	2.2	2.5	
Zona del euro	2.0	-4.0	1.5	0.7	-2.4	-0.6	1.3	1.9	2.3	2.1	1.9	1.5	2.4	2.4	0.9	
Alemania	0.9	-3.2	2.9	3.0	-0.8	1.0	1.3	1.5	2.4	2.1	2.0	1.5	2.3	2.0	1.7	
Francia	2.4	-2.5	2.1	2.0	-0.3	0.7	1.4	1.6	1.9	1.9	1.7	1.8	1.5	1.7	1.3	
Italia	1.4	-4.1	2.0	-0.6	-5.6	-2.8	0.2	1.3	1.0	1.6	1.1	0.7	1.3	1.4	1.1	
España	4.2	-6.0	-0.5	-3.1	-5.1	-3.2	1.9	3.4	2.9	2.6	2.2	1.5	2.3	2.9	1.8	
Japón	0.6	-4.0	2.4	0.7	2.3	2.4	0.4	0.7	0.4	1.1	0.7	0.6	0.5	1.5	0.5	
Reino Unido	2.8	-4.9	2.5	-0.6	2.2	2.1	3.4	1.9	1.5	1.6	1.2	1.7	1.6	2.0	1.1	
Canadá	3.5	-3.0	5.1	3.4	2.0	2.1	1.5	0.0	0.8	4.4	1.9	1.7	1.7	5.0	1.6	
Otras economías avanzadas ³	3.7	-2.6	6.1	3.1	2.0	1.5	2.6	2.5	1.9	3.1	2.8	2.6	2.0	2.7	3.3	
Partidas informativas																
Principales economías avanzadas	2.1	-3.7	2.8	1.4	1.1	1.3	1.9	2.3	1.5	2.1	1.9	1.5	1.8	2.1	1.9	

¹En este cuadro, así como en otros, el orden de los países se basa en el tamaño de sus economías.
²Con respecto al cuarto trimestre del año anterior.
³Excluidos el G7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido) y los países de la zona del euro.

La tabla que se adjunta, extraída del informe de Perspectivas de la Economía Mundial para 2017 del Fondo Monetario Internacional, deja bien claro el efecto de esta desgraciada política. En Estados Unidos solo hubo un año tasa negativa de crecimiento del

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

PIB (2009), en la Unión Europea la hubo en tres (2009, 2012 y 2013) y en España en cuatro (2009, 2011, 2012 y 2013). Obviamente, *las políticas de austeridad no fueron gratis para los ciudadanos y costaron millones de empleos*.

Todo lo escrito viene a colación de [mi anterior entrada](#) en el blog y los comentarios que la misma ha generado. Desde mi punto de vista no es solo que la regla de gasto sea inconstitucional, como defendía en esa entrada del blog, es que *el control del déficit en el que se basa, además de inútil, ha sido fuente de una segunda crisis en Europa*, al estar fundamentado en una concepción errónea e ideologizada de los economistas liberales de que no hay que dejar funcionar a los estabilizadores económicos en época de crisis de demanda.

A primeros de enero de 2013 el economista jefe del FMI OLIVIER BLANCHARD reconoció que el Fondo se había equivocado al recomendar la austeridad en Europa porque no habían estimado adecuadamente el efecto de la misma en el crecimiento (para los iniciados, habían calculado erróneamente los multiplicadores fiscales). Seguramente entrará en los anales de la historia económica por haber reconocido el error. Nosotros en 2018, *cinco años después, seguimos en el error y mantenemos la regla de gasto*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

¿Hay respuestas para el mundo local?

Javier Suárez Pandiello

6/2/2018

La evolución del sector público español desde la restauración democrática ha sido *una historia de continuos desencuentros entre los poderes territoriales*, con permanente exhibición de agravios comparativos y tendencias a la desafección de los ciudadanos, cuyo punto culminante lo encontramos en el momento presente en la crisis constitucional suscitada en Cataluña.

La (buena) intención de dar respuestas diferenciadas a anhelos de autogobierno no uniformes ha venido sedimentando una suerte de *federalismo asimétrico*, aun cuando España no sea formalmente un país federal, que comenzó por instaurar un modelo de desarrollo autonómico de dos velocidades, compatible con regímenes especiales para País Vasco, Navarra y, en otra dimensión Canarias, cuya evolución temporal *nunca tuvo claro el punto de llegada* y que sirvió de abono a la expresión permanente de conductas victimistas por parte de unos gobiernos autonómicos, ávidos de resaltar aquellos aspectos en que se veían relativamente rezagados.

Trasladado esto al mundo local, si uno se detuviera a observar la foto fija del momento presente, observaría una *amalgama de casuísticas difíciles de trasladar a un ámbito común*. Así, con datos de 2014, podríamos encontrar 8.116 ayuntamientos (de los que 6.814 tienen menos de 5 mil habitantes y 905 entre 5 y 20 mil) y dos ciudades autónomas, 38 diputaciones provinciales, 3 diputaciones forales, 11 consejos y cabildos insulares, 3 áreas metropolitanas, 977 mancomunidades de municipios, 81 comarcas, 3.714 entidades de ámbito territorial inferior al municipal, 1.149 organismos autónomos, 1.331 sociedades mercantiles públicas, 238 sociedades participadas y 457 instituciones sin fines de lucro y consorcios. Entre todo ello hay grandes metrópolis, ciudades de servicios, ciudades-dormitorio, municipios industriales, municipios en declive, municipios turísticos, áreas rurales despobladas, municipios insulares...

Ciertamente, esa gran diversidad territorial *no hace fácil encontrar un modelo de gestión de servicios y, como derivada del mismo, un modelo de financiación* de los mismos que dé un encaje adecuado a las necesidades de entidades tan heterogéneas. En la medida en que los modelos de financiación *no son fines en sí mismos*, sino únicamente medios para cubrir un fin superior, cual es satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de la cobertura de un abanico más o menos amplio de servicios públicos desplegados en un territorio, ponerse de acuerdo acerca de lo segundo (el marco competencial que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

debe encerrar los servicios a proveer) parece requisito previo ineludible si de verdad se pretende encontrar lo primero (un modelo de financiación estable y duradero).

En este sentido, resultan recurrentes las demandas que desde el mundo local se vienen haciendo en el sentido de *ampliar notablemente su peso en el conjunto de las administraciones públicas*. Así, desde los poderes locales se enfatiza a menudo el hecho de que su ámbito de gestión permanece anclado en el entorno del 14 por ciento del total de gasto público, lo cual, a su juicio, es muy poco en comparación con el peso de los gobiernos locales en los países de nuestro entorno, y no responde suficientemente a las directrices que emanan de la *Carta Europea de Autonomía Local*, fundamentada en la aplicación del tantas veces mencionado *principio de subsidiariedad*. Dar respuesta a las nuevas necesidades que aparecen con el desarrollo de las sociedades del siglo XXI haría a su modo de ver que los gobiernos locales debieran pasar de ser meros gestores de servicios tradicionales (alcantarillado, iluminación, abastecimiento de agua, recogida de residuos...) a implicarse también cada vez más en la gestión de otra suerte de servicios de carácter personal ¿Tienen razón los gobiernos locales en esta queja? ¿Hay alguna explicación razonable a este *statu quo*?

Como casi siempre en asuntos de esta materia, existen opiniones para todos los gustos y argumentos más o menos sólidos que pudieran ser utilizados para justificar la mayoría de las posiciones. Ciertamente, las decisiones acerca de los modelos de Estado, grados de descentralización y equilibrios competenciales entre administraciones, *aunque tengan un sustrato técnico, son en última instancia fruto de decisiones políticas* que, en un marco democrático, reflejan las preferencias de la población en cada momento. De hecho las entidades locales son gobernadas por los mismos grupos políticos que rigen el resto de administraciones públicas y, a menudo, los mismos partidos que reivindican más descentralización desde el gobierno de los ayuntamientos, la niegan desde los gobiernos autonómicos o desde la Administración Central.

Los gráficos 1 y 2 muestran el *peso del sector público local español* en relación con algunos países de nuestro entorno, en términos de volumen de gasto público gestionado. El ámbito de comparación incluye a la media de países de la Unión Europea, la media de la Eurozona y los tres países de corte federal que la componen.

Ciertamente, ambos gráficos muestran un tamaño del sector público local sustancialmente inferior a todos los comparables, tanto en términos de gasto per cápita como en proporción al PIB y un nivel de descentralización del gasto también claramente inferior, salvo en el caso de Bélgica. De entrada, estas cifras parecerían dar razones a los gobiernos locales para reivindicar más capacidad de gestión.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Gráfico 1

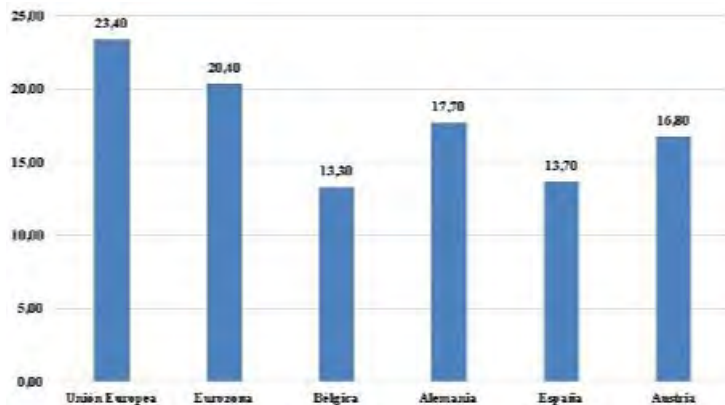
Gasto Local en Europa (2015)



Fuente: Eurostat.

Gráfico 2

Gasto Local como porcentaje del total de Administraciones Públicas (2015)



Fuente: Eurostat.

Sin embargo, si ahora observamos en detalle el gráfico 3, donde se presenta la estructura del gasto local por funciones con el mismo marco de referencia, no parece difícil explicar la razón principal de las anteriores diferencias y al mismo tiempo constatar *cómo la diversidad territorial y el minifundismo local en España hacen que una eventual ampliación de competencias con objeto de homogeneizar a nuestros gobiernos locales con ese entorno no es, aparentemente, tarea sencilla*. El hecho diferencial de nuestro país respecto de los del ámbito de comparación es que gastamos mucho menos en sanidad,

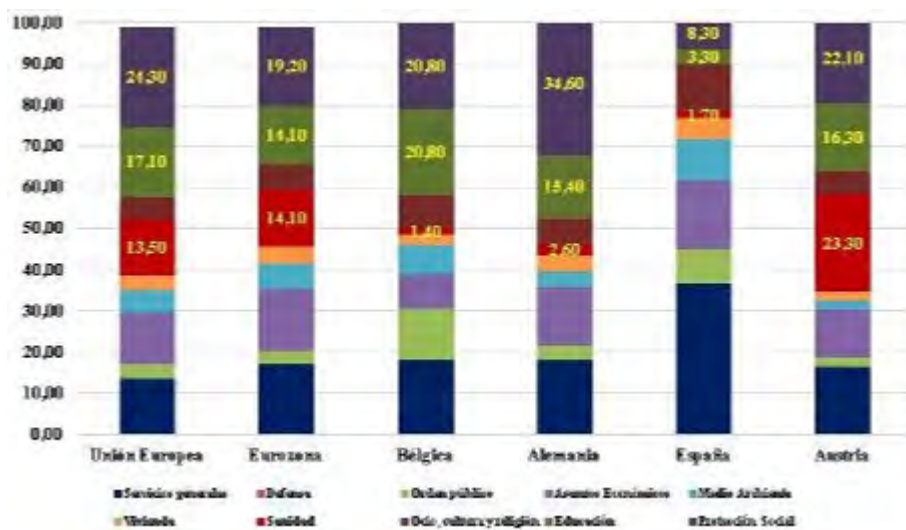
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

educación y servicios sociales y mucho más (en términos relativos) en servicios burocráticos o de carácter general. En la medida en que esas tres grandes responsabilidades de gasto, pilares esenciales del estado de bienestar, son desarrolladas por las comunidades autónomas, el margen real de crecimiento del sector público local debería pasar por ampliar sus competencias en estos ámbitos, tal vez en atención primaria a la salud, educación infantil y servicios sociales de proximidad, a costa de los gobiernos regionales. Sin embargo, la estructura de gobiernos locales comentada anteriormente, donde prevalecen (numéricamente) municipios muy pequeños y de escasa masa crítica, hace *necesaria una profunda reforma administrativa* si de verdad se desea ahondar en la descentralización y gestionar desde la proximidad. Sólo *aumentando el tamaño medio de los municipios*, incentivando la intermunicipalidad o expandiendo la capacidad de gestión de los gobiernos locales intermedios cabría acometer una reforma competencial profunda y efectiva en el sentido apuntado.

Gráfico 3

Estructura Funcional del Gasto Local (2015)



Fuente: Eurostat.

En este sentido, cada cierto tiempo y recurrentemente surge en nuestro país un debate de cierta intensidad acerca de la planta municipal, el número y tamaño “óptimos” para los municipios y el papel que deben jugar los gobiernos provinciales, dada la configuración constitucional de España. En estos debates, a menudo se mezclan argumentos económicos, organizativos y sentimentales, dando lugar a visiones polarizadas del problema entre quienes se muestran partidarios de hacer tabla rasa del *statu quo* y regular

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

con base en estándares mínimos de población la organización del territorio y quienes, en el otro extremo, asumen resistencias numantinas a cualquier cambio que altere una dinámica con siglos de existencia.

Tomar partido en una “batalla” tan polarizada implica *ponderar argumentos y tratar de racionalizar* hasta donde es posible un debate que, inevitablemente, traspasa las consideraciones puramente técnicas para adentrarse en el siempre difícil terreno de los sentimientos y las identidades. Pero, como en tantos otros asuntos enquistados, convendría que en algún momento, y más pronto que tarde, se abordara con decisión esta tarea, que sin duda condiciona notablemente la organización y eventual ampliación del marco competencial de los gobiernos locales y, consiguientemente, su modelo de financiación.

Estos y otros asuntos de importante calado son objeto de análisis detallado en el reciente Informe Red Localis, coordinado por CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA y ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA, cuya atenta y detallada lectura recomiendo vivamente desde esta líneas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Tensiones secesionistas: nuevas preguntas y lecturas

Maite Vilalta Ferrer

13/2/2018

Las encuestas y los hechos nos muestran que *las preferencias de una amplia mayoría de los ciudadanos de Cataluña son diametralmente opuestas a las del resto de los ciudadanos españoles con relación al modelo territorial*. Utilizando datos del CIS (2017) y del CEO (2017), se observa que el 63,3% de los ciudadanos catalanes desean un mayor grado de descentralización. Este porcentaje es tan solo de un 18,1% para los ciudadanos del resto de España. Solo una cuarta parte de los catalanes (el 25,5%) está satisfecho con el actual grado de descentralización, mientras que este porcentaje es de casi un 40% en el resto de España (el 39,0%). Es más, en Catalunya los ciudadanos que desearían un menor grado de descentralización son tan solo el 5,8%, mientras que en el resto de España este porcentaje alcanza el 33,9% (Castells, 2017).

Lo que reflejan estas cifras está muy claro: *el actual modelo de descentralización territorial no funciona para una amplia mayoría de catalanes, desearían más*. Y en cambio, en el resto de España un porcentaje elevado de ciudadanos, o bien ya están conformes con el actual modelo, o bien preferirían incluso un menor grado de descentralización. Quizá estos datos nos puedan servir para encontrar una respuesta a la siguiente cuestión: *¿qué explica que en un país tan descentralizado como el nuestro exista una tensión secesionista tan fuerte como la que estamos viviendo actualmente en Catalunya?* Se podrían plantear al menos dos hipótesis:

a) A lo mejor *no es cierto que exista tal grado de descentralización*. Cuando nos comparamos con el resto de países lo hacemos utilizando indicadores sintéticos que nos muestran cómo está distribuido el gasto por niveles de gobierno, pero no analizamos con detalle el grado de autonomía que tienen los gobiernos para poder tomar decisiones sobre dicho gasto. Cuando lo hacemos vemos que nuestra situación en el ranking ya no es la misma, ya no ocupamos las primeras posiciones (Bach *et al.*, 2009). Y lo mismo sucede por el lado de los ingresos tributarios.

b) A lo mejor tiene que ver, no tanto con el grado de descentralización, si no con *las características de dicha descentralización*. Y aquí me refiero básicamente a dos cuestiones:

— Uniformidad *versus* diversidad. Es muy probable que en un Estado donde existen ciudadanos, situados en una misma área geográfica del territorio, con preferencias significativamente distintas a las del resto, aparezcan *tensiones si se pretende implementar un modelo territorial uniforme* que otorgue un mismo grado de autonomía a

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

todos los gobiernos. Lo que para unos es demasiado, es poco para otros; el mismo grado de descentralización no satisface a todos por igual.

- La calidad de las instituciones. El papel y el funcionamiento de instituciones como el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial, el Senado (y en nuestro caso también la Corona), son fundamentales para el buen funcionamiento de un descentralizado y democrático. Se debe asegurar que todos los ciudadanos (todos) se sientan bien representados y vean protegidos sus derechos y sus legítimas aspiraciones. Cuando una parte de los ciudadanos del Estado no se sienten respetados, ni bien representados por sus instituciones, *el conflicto está servido y afloran las tensiones*. En el *Índice de la Democracia*, elaborado anualmente por *The Economist Intelligence Unit* (EIU), la calificación de España en 2017 se ha rebajado situándose al límite entre “democracia plena” e “imperfecta”. La rebaja se debe precisamente a la actuación del gobierno español en Cataluña el día 1 de octubre y a la aplicación del artículo 155. Estos hechos, señala el informe, han llevado a España a *una situación de pérdida de calidad democrática*.

Este tipo de planteamientos y estas hipótesis aparecen en trabajos de autores como SPOLAORE, BORDIGNON, BECKER, ALESINA, etc. y van configurando un “nuevo” cuerpo teórico llamado *economía de la secesión*. También desde el ámbito de la Ciencia Política encontramos interesantes trabajos que van en esta misma línea y que buscan dar una explicación a las tensiones secesionistas que se dan en distintos países (WACZIARG, KYMLICKA, GIBILISCO...). Para algunos se trata de nuevas lecturas que nos están ayudando a entender realidades complejas que necesitan de soluciones complejas.

Se trata, en definitiva, de ver qué han hecho y qué están haciendo países como Canadá y Reino Unido, en dónde se dan situaciones parecidas a la nuestra, y comprobar *qué explica las tensiones secesionistas en estos países y cómo las están han afrontado*. De entrada, se observa una gran diferencia respecto a España. En aquellos países se reconoce la existencia de una sociedad distinta (la *quebequois*, la escocesa) con ciudadanos que manifiestan preferencias y anhelos distintos a los del resto del país (ni mejores ni peores, solo distintos). Y ello se ve reflejado en sus leyes, en su manera de relacionarse, dando un trato distinto a los distintos, reconociendo especificidades tanto competenciales como en su modelo de financiación, y permitiendo que se expresen libremente acerca de cuál creen que puede ser la mejor forma de ejercer su autogobierno. Y de momento parece que los ciudadanos *quebequois* y escoceses han valorado este reconocimiento y se sienten respetados por las instituciones que los representan. Han decidido libre y democráticamente continuar juntos.

Pero me temo que en España aún *nos queda mucho camino por recorrer* porque parece que, exceptuando el reconocimiento específico de los territorios forales, solo se

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

reconoce uniforme. No fue así en 1978, pero por lo visto fue un espejismo, duró poco. Y aquí es probablemente dónde reside el verdadero problema.

Referencias bibliográficas

- BACH, S.; BLÖCHLINGER, H., y WALLAU, D. (2009), “The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study”, *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*.
- CASTELLS, A. (2017), “Some Comments on Territorial Conflicts and Economic Issues: The Catalonia-Spain Case”, *Politica Economica-Journal of Economic Policy* (Special Issue), 3/2017: 289-304.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Ilusionismo presupuestario

María Cadaval Sampedro

20/2/2018

Conviene recordar que si MONTESQUIEU tenía razón cuando escribió *El Espíritu de las Leyes*, en 1748, hay ciertas cuestiones que debiéramos replantearnos. El pensador francés estableció que en cada Estado ha de haber tres poderes separados: “el legislativo, el ejecutivo de las cosas pertenecientes al derecho de gentes y el ejecutivo de las que pertenecen al civil (judicial)... y cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo.”

Esta reflexión introductoria parece oportuna al hilo de las polémicas palabras que el siempre provocador Ministro de Hacienda pronunció hace unos días, cuando dijo que no ve impedimento alguno en funcionar con unos presupuestos prorrogados **durante dos años consecutivos** y avanzar a golpe de decreto-ley. Con permiso de MONTESQUIEU y de la Constitución Española, la cuestión nuclear de esta afirmación ni siquiera radica en la anomalía política o constitucional que se pudiera cometer, sino que va mucho más allá.

Formalmente, en 2018 España está funcionando con unos presupuestos prorrogados y podría hacerlo también en el próximo ejercicio. La inaudita circunstancia no impide al Estado seguir cumpliendo sus objetivos de déficit, que incluso puede ver reforzados. En la medida en que las partidas de gasto ya ejecutadas no pueden volver a gastarse, habrá ciertos capítulos que pierdan peso, al tiempo que los ingresos aumentan aunque solo sea por el mero efecto de la inflación. El cóctel reducción de gastos y aumento de ingresos tiende a disminuir el desajuste presupuestario, *sin necesidad de hacer nada*. Por esta parte podemos estar tranquilos. Si a esto unimos, además, que los *pensionistas* tienen garantizada la revalorización mínima de las pensiones e, incluso, los *funcionarios* podrán ver cumplida la promesa de incrementos salariales o que es posible convocar plazas de empleo público a través de la fórmula del decreto-ley, no parece haber razón alguna para preocuparse porque, además, las *comunidades autónomas* pueden seguir recibiendo las entregas a cuenta que establece el caduco y obsoleto sistema de financiación por el que se rigen. Esta eventual prórroga presupuestaria parece inocua, pero no lo es y entraña *riesgos futuros con consecuencias irreparables*.

La incertidumbre presupuestaria quiebra la confianza que sustenta un sistema económico, a la vez que daña la credibilidad de un gobierno y pone en entredicho la del país.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Practicar este ilusionismo que pretende combinar prórrogas en los presupuestos con ajustes *ad hoc* tiene muchos más inconvenientes que ventajas. El *sistema fiscal español adolece de coherencia* y precisa de una reforma que lo dote, al menos, de justicia redistributiva y suficiencia. La misma que requiere el sistema de **financiación autonómica**, pendiente de una reforma que no llega mientras la situación del país no se normalice. Parece improbable que en esta situación se produzca el necesario avance en la reforma del sistema de *pensiones*. Y, por encima de todo esto, hay un aspecto que resulta irreparable: la *parálisis productiva estructural que está sufriendo España*.

Es urgente actuar para recuperar una base de crecimiento sólida y estable en el tiempo, porque es evidente que el pilar básico del desarrollo futuro no pasa por hacer funambulismos presupuestarios, sino por desarrollar políticas activas capaces de apostar por la educación y el avance en una ambiciosa agenda reformista que permita transitar hacia la economía del conocimiento. Es imprescindible que España apueste por la I+D+i en la que tanto ha retrocedido en los últimos años y se suba al tren de la industria 4.0, como lo han hecho ya los vecinos galos o germanos. Porque, o nos enganchemos ahora al futuro que ya es presente o nos quedaremos descolgados para siempre y, sin los vientos de cola que parecen amainar, solo nos quedará seguir confiando en que el sol no deje de brillar.

La polarización antagónica de los partidos políticos no puede tornarse en bloqueo de interés electoral y el gobierno ha de tener la altura de miras suficiente como para buscar el acuerdo, anteponiendo siempre el interés general del Estado al suyo particular. Sin acuerdo no hay presupuesto y sin presupuesto no hay avance.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

La pendiente factura farmacéutica autonómica

David Cantarero Prieto

27/2/2018

Transcurridos ya más de dieciséis años desde la asunción de las competencias en sanidad, hemos podido constatar cómo se han incrementado las demandas asistenciales sobre el sistema y que *gestionarlo de modo autónomo no era tan sencillo*. A todo ello, se añade una tendencia contrastada empíricamente en diversos estudios como es la *dinámica creciente del gasto sanitario* que puede hacer aumentar el déficit autonómico a futuro.

Precisamente, el crecimiento de los niveles de gasto sanitario puede explicarse por *diversos factores*: demografía, variaciones en el índice de precios de los servicios sanitarios, cambios en la prestación real media o cambios en la tasa de cobertura. Todos esos determinantes presionan sobre el sistema sanitario y nos hacen intentar ser mejores cada día en desarrollar nuevas fórmulas de seguimiento y control de la tasa de crecimiento de una factura sanitaria que parece imparable. En este nuevo escenario, a los problemas relativos a la sostenibilidad financiera del crecimiento del gasto sanitario se une el cada vez mayor *coste de las innovaciones* y el largo camino por recorrer que nos queda en la medición en términos de *resultados de salud y coste-efectividad* de las mismas por parte de los responsables de sistema.

A mi juicio, se precisa seguir monitorizando el elevado gasto farmacéutico autonómico, cuyas causas no solo hemos de buscarlas en una mayor demanda de los usuarios, sino *también en la elevación de los costes de los medicamentos* a raíz de los nuevos avances tecnológicos y la cronificación de muchas enfermedades en un largo período de tiempo. Así, según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en España en los últimos tiempos cerca de un cuarto del gasto sanitario público total es de tipo farmacéutico, proporción superior a muchos de nuestros vecinos europeos. pues aquí *más de tres cuartos de cada una de las visitas al sistema sanitario finaliza con la prescripción de algún fármaco*.

En este mismo sentido, cabe señalar que según los datos del [Ministerio de Sanidad](#) este año ha empezado con un incremento del 6,01% en el [gasto en medicamentos](#) a través de receta médica. Dicho aumento se ha visto muy condicionado por la evolución del número de prescripciones, que subieron un 4,81% respecto al mismo mes de enero del año pasado. El aumento en este tipo de gasto ha sido algo común en todas las regiones, excepto [Extremadura](#) (1,77%), siendo especialmente importante en algunas como [Andalucía](#) (7,62%), [Murcia](#) (6,96%) o [Canarias](#) (6,91%).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

En todo caso, el presupuesto que las comunidades autónomas dedicarán a la prestación farmacéutica a través de receta es de esperar que se sitúe en 2018 en el entorno del 17% del presupuesto sanitario total, si analizamos los presupuestos aprobados, prorrogados o en tramitación existente en las diferentes regiones con grandes disparidades entre ellas, al igual que sucede con el indicador de gasto farmacéutico per cápita.

En definitiva, *el coste real de la sanidad sigue aumentando* y es un tema que seguirá estando presente en la agenda de cualquier Departamento de Hacienda autonómico. El hecho de que sea un *clamor ya generalizado la revisión del modelo actual de financiación autonómica* no debe hacernos olvidar que queda pendiente resolver una eterna cuestión pendiente: incrementar el grado de *corresponsabilidad fiscal* a las regiones. Sería deseable que esa nueva financiación autonómica respondiera adecuadamente a nuestras expectativas respecto a una mejor cobertura de la prestación sanitaria y su elevado coste relacionado, *no sólo con el envejecimiento, sino también con la renta*.

En última instancia, queda una asignatura pendiente en la factura autonómica relativa a los medicamentos y es *evaluar económicamente* la incorporación de nuevos medicamentos a la prestación farmacéutica del conjunto de nuestro Sistema Nacional de Salud en el corto y el medio plazo. Esta tarea es urgente, pues se van a precisar ingentes dotaciones presupuestarias para que las comunidades autónomas puedan incluir las innovaciones necesarias que mejoren la salud de los ciudadanos sin afectar a la sostenibilidad del Sistema. Un nuevo reto para Estado, comunidades y agentes del sector sanitario, pues es preciso determinar cuáles van a ser ahora los parámetros de evaluación de los costes reales de los servicios, no sólo farmacéuticos, sino también sanitarios en el proceso de negociación del nuevo sistema de financiación autonómica.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

La ruptura

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

6/3/2018

La descentralización en España ha sido una historia de éxito desde sus inicios hasta el final de la pasada década. Casi treinta años en los que el grado de aprobación del Estado de las Autonomías creció de forma continua —desde el 30 al 60 por ciento—, con un estable 20 por ciento adicional pidiendo más descentralización, una demanda decreciente de menor autonomía —desde el 30 al 10 por ciento— y una preferencia por la posibilidad de independencia de las comunidades autónomas siempre inferior al diez por ciento.

Durante este periodo en Cataluña la preferencia por un mayor grado de autonomía era creciente y siempre mayor que la media estatal, llegando a rozar el 50 por ciento. Sin embargo, esta demanda se canalizaban dentro del sistema (el respaldo a la posibilidad de independencia se mantenía minoritario en el entorno del 20 por ciento) con un elevado grado de respuesta positiva (las cifras de descentralización del gasto y el ingreso pueden matizarse, pero el avance registrado en un corto espacio de tiempo es, en mi opinión, innegable) que no parecía debilitar, sino todo lo contrario, el apoyo al sistema autonómico en el conjunto de España.

Con el cambio de década se aprecia claramente la radical inversión de la tendencia. En España cae la satisfacción con el estado presente de las autonomías (hasta el 30-40 por ciento) y aumentan apreciablemente los deseos centralizadores (superando el 30 por ciento). En Cataluña, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional en relación con el Estatuto de Autonomía y en un contexto de crisis multiorgánica en toda España, el respaldo a la opción “posibilidad de independencia” salta hasta el 40 por ciento (superando con mucho los máximos del 30 por ciento que se han registrado en el País Vasco respecto a la misma pregunta, incluso durante la discusión del Plan Ibarretxe).

¿Qué ha ocurrido? ¿Es todo culpa del proceso de descentralización y la Sentencia del Tribunal Constitucional? En mi opinión, no. Han sucedido, casi simultáneamente, muchas otras cosas. La gran crisis económica, de dimensión internacional, pero con las suficientes características internas como para que prevalezca el análisis de nuestras culpas diferenciales: la burbuja inmobiliaria; el hundimiento y rescate de las cajas de ahorros; la crisis financiera del sector público; los recortes y la austeridad; la culpabilización de las comunidades autónomas. La explosión de los casos de corrupción, de alcance nacional, pero con una concreción muy visible en la actividad de los gobiernos autonómicos, grandes gestores del gasto público más discrecional. La crisis de los partidos

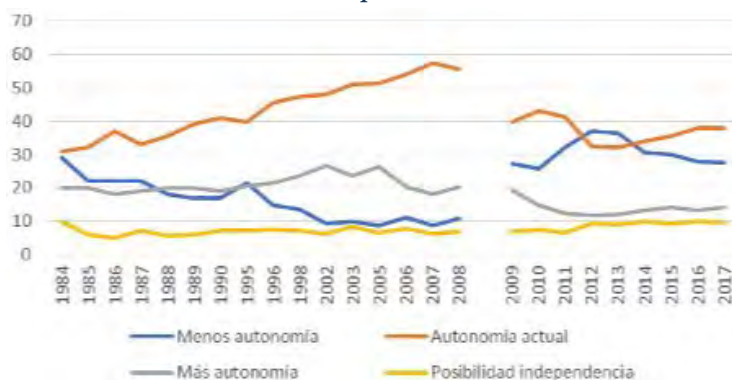
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

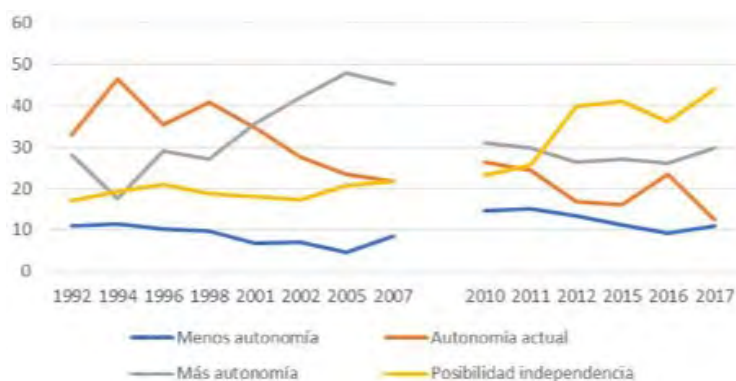
políticos mayoritarios tradicionales, el surgimiento de nuevos partidos y la dificultad para formar mayorías y alcanzar acuerdos.

Preferencia entre diferentes alternativas de organización territorial

España



Cataluña



Fuente: CIS y elaboración propia (datos medios para cada año)

Nota: De forma inoportuna (aunque también reveladora), la serie de preguntas del CIS se interrumpe en 2009-2010 para incluir explícitamente la opción por un “Estado centralizado sin autonomías”, una alternativa que anteriormente podría considerarse implícita en la opción “Menos autonomía” (interpretación que siguen los gráficos para facilitar el análisis).

De entre todo este conjunto de causas y culpables, *el enfrentamiento entre “Cataluña” y “España” —ambientado en el “desastre” de la descentralización— acaba por ser el más rentable* para tapar corrupciones propias y ajenas, encender las pasiones, obligar a la polarización, apagar el análisis y ocultar la incapacidad. Hasta “la ruptura” para la mayoría estaba funcionando la “conllevarza” orteguiana: más autonomía para Cataluña,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

respondiendo a sus legítimas demandas de autogobierno, pero también más autonomía en el resto de comunidades, intentando fomentar la comprensión –mutua– y la responsabilidad –individual–. Este delicado equilibrio se ha quebrado.

Para recomponerlo, creo que *no basta con encontrar una solución en el terreno de la descentralización porque* tampoco en la descentralización estaba todo el problema, pese a que los dos extremos la hayan utilizado como salida fácil ante la complejidad. Es cierto que hoy las preferencias según las encuestas están muy polarizadas en torno a este tema, pero, volviendo al principio, merece la pena recordar que hace tan sólo diez años –y como resultado de los treinta anteriores– únicamente una minoría en el conjunto de España pedía menos autonomía, en torno al diez por ciento, el mismo porcentaje que en Cataluña.

Teniendo esto en cuenta, en mi opinión, insistir en una mayor asimetría o, en sentido contrario, una centralización generalizada de las competencias no haría más que intensificar el enfrentamiento –sobre todo cuando muchas veces se confunde en el debate “más o menos autonomía” con “más o menos recursos”– y seguir el juego a los responsables del encubrimiento de los problemas derivados de la corrupción y la crisis del modelo de crecimiento. Un juego que, por ahora, tanto en Cataluña como en toda España, estamos perdiendo.

P. D.: Justo tras la finalización de este artículo, el Centre d’Estudis d’Opinió publicó su “Enquesta sobre context polític a Catalunya”. Pese a que las opciones no son las mismas que utiliza el CIS, resulta significativo que, por primera vez desde 2011, cuando se pregunta por cuál debería ser el estatus de Cataluña, la primera opción sea “una comunidad autónoma de España”, con el 36,3 por ciento (“un Estado independiente”, 32,9 por ciento, “un Estado dentro de una España federal”, 19,4 por ciento y “una región de España”, 6,6% por ciento), cuando en 2013 llegó a caer por debajo del 19%.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Feminismo, pensiones y financiación autonómica

Roberto Fernández Llera

13/3/2018

El clásico contemporáneo cuando hablamos de Hacienda Pública es RICHARD MUSGRAVE, sin olvidar ni menospreciar a PEGGY, su mujer (que no su hermana, como alguno pensaba). Ambos se influenciaron mutuamente y firmaron numerosos artículos y libros –juntos o por separado– que siguen siendo referencia ineludible en el ámbito de la Economía Pública. Sirva como ejemplo evidente su *manual* más conocido, citado y reeditado, con el que muchos nos acercamos por primera vez a la disciplina y que aún hoy lo seguimos teniendo en la estantería para consulta obligada. Este matrimonio de economistas es uno de los más famosos, pero cómo no citar en este momento a otra pareja, bastante anterior en el tiempo, pero pionera en cuestiones feministas, relativas a la participación igualitaria de la mujer en la vida política, económica y social. Me refiero a HARRIET y JOHN STUART MILL, como suele ser habitual, muchísimo más conocido él que ella.

Pues bien, volviendo al centro de la reflexión, cabe recordar lo que el matrimonio Musgrave escribía sobre hacienda multijurisdiccional, proscribiendo en general una descentralización radical de la función de redistribución, ya que la “votación con los pies” podría acabar arruinando la eficacia de esta política, por efecto de una movilidad en busca del “paquete fiscal” más atractivo para cada contribuyente-ciudadano. Bien es sabido que esto admite muchos matices teóricos y prácticos, pero si hay *un campo concreto donde se sigue esencialmente el enfoque musgraviano es el de la pensiones públicas*. Por eso no parece ni justo, ni eficiente, ni siquiera barato o sostenible acometer una ruptura de la caja única de la Seguridad Social. Hay muchas *razones* de eficiencia, economía y equidad, pero bastaría reseñar una contundente: muchas comunidades autónomas simplemente no serían solventes y dejarían sin pensión –o cerca de la miseria– a millones de personas residentes en sus respectivos territorios. Como escenario contrafactual, podríamos pensar en dotar una suerte de fondo de solidaridad para cubrir esas lagunas con los superávits de los territorios con mayor renta per cápita, pero al final estaríamos desvistiendo un santo para seguidamente volver a vestirlo con peores ropajes. Los experimentos, mejor con gaseosa.

Con todo, no podemos dejar de pensar en que existen argumentos legítimos para que una comunidad autónoma reclame la competencia sobre pensiones de la Seguridad Social. Al menos, se me ocurren dos: autogobierno y suficiencia. El primero (como el País Vasco ha venido reclamando históricamente), para *reforzar las esferas de poder*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

autónomo, hasta el estadio de acercarse mucho a la independencia de facto (o de iure). Claro está que entonces ya no hablaríamos de federalismo, sino de confederalismo o de relaciones internacionales, preferencias que siguen siendo minoritarias para la población española en su conjunto.

El argumento de la *suficiencia*, además de legítimo (faltaría más), sí que resulta mucho más potente y sugestivo, ante un panorama donde las pensiones presentes son objetivamente bajas (salvo las conocidas excepciones) y, aún peor, decrecientes en términos de poder adquisitivo. Es entonces cuando algunos gobiernos autonómicos —nuevamente donde la renta per cápita es más alta— alzan su voz para reclamar la descentralización de las pensiones, tratando de vender una supuesta mejora en la gestión y una mayor generosidad en las prestaciones. Suena bien, pero ¿se puede comprometer la caja única por una mera hipótesis? Quizás es demasiado riesgo, nunca mejor dicho, cuando hablamos del mundo financiero de las personas, no de los casinos globales que a veces son ciertos mercados.

Al respecto, el [exministro](#) de Economía, Industria y Competitividad acaba de admitir que en 2012 la “obsesión” (*sic*) del Gobierno de España era evitar el rescate, sobre todo porque podría implicar “un recorte de las pensiones del 10%”. Sea por un argumento altruista y bienintencionado del gestor, sea porque los pensionistas movilizan millones de votos en las elecciones, esas declaraciones es evidente que presentan elevados visos de verosimilitud. Esto lo hemos apuntado en el *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, constatando en primer lugar que, *mientras los recortes del gasto autonómico durante la crisis han sido notables, el crecimiento del gasto en pensiones (centralizado) ha sido sostenido*, hasta el punto de que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social ya se ha agotado y el déficit anual del sistema supera los 18.000 millones de euros. ¿Podría haber sido de otra forma? Es evidente que sí, ya que en la base ha estado una decisión política que eligió —o más bien impuso— un modelo de recorte orientado a los servicios públicos de salud, educación, servicios sociales y atención a la dependencia, todos ellos, en manos de las comunidades autónomas.

En su literalidad, el Informe propone que “cuando España se enfrente a asuntos de calado sobre la configuración de su Estado de Bienestar [...], sin perjuicio de las competencias que tenga cada administración, las decisiones deberían adoptarse utilizando mecanismos políticos que contemplen la participación de todas las administraciones, puesto que sus efectos conciernen a todas”. Y añade: “esos mecanismos institucionales deberían permitir evaluar si las respuestas puede darlas la administración directamente afectada mediante el uso de su capacidad fiscal o es más conveniente una actuación conjunta, contemplando en su caso una reasignación de los ingresos tributarios a

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

compartir”. Más adelante, se remata la recomendación: *“en períodos de dificultad, las distintas partidas de gasto de esta naturaleza [fundamental] deberán recibir un tratamiento similar con independencia de la administración que las gestione”*.

En definitiva, si de servicios públicos fundamentales estamos hablando —y las pensiones lo son, obviamente, junto a los otros citados— no se puede prescindir de la estructura política del Estado, *negando o cercenado debates en aras de un consenso toledano que no llega*. Aún menos se debe prescindir de las instancias implicadas, por supuesto, el gobierno central, pero también las comunidades autónomas. Por eso, las respectivas reformas de la financiación autonómica y de las pensiones, bajo ese sustrato federal y de lealtad institucional, no deben estar basadas solo en frentismos e individualismos, menos aún cuando se deben adoptar decisiones poco agradables. Algunos seguimos echando de menos una visión de conjunto.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

¿Estamos a Rolex o a setas?

Ana Herrero Alcalde

20/3/2018

En los últimos días se han anunciado algunos cambios en la normativa fiscal autonómica que afectarán principalmente, aunque no solo, al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a pagar en 2019. En la totalidad de los casos, se trata de modificaciones normativas que implican *rebajar el esfuerzo fiscal de los ciudadanos*: o bien una reducción de los tipos impositivos, o bien un aumento de las deducciones que se pueden aplicar al liquidar el impuesto.

Así, por ejemplo, las personas residentes en *Extremadura* y *Madrid* verán reducido el tipo impositivo que grava el primer tramo de su renta (los primeros 12.450 euros). *La Rioja*, por su parte, ha rebajado los tipos aplicables a los tres siguientes tramos de renta. Asimismo, se han aprobado en distintas comunidades beneficios fiscales asociados a gastos en vivienda, educación y nacimiento de hijos o acogida de menores por parte de los contribuyentes.

Estos cambios fiscales me sugieren un par de reflexiones. En primer lugar, muchos de los titulares de prensa y de las valoraciones que se hacen en los medios transmiten la idea de “injusticia” cuando se observa que el esfuerzo fiscal exigido a los ciudadanos es distinto según el territorio en el que residan. Sin embargo, *no debemos olvidar que vivimos en un Estado descentralizado*. La Constitución y la normativa que la desarrolla delimitan qué competencias, tanto en el ámbito del gasto público como en el de los ingresos, pueden ejercer los gobiernos de las comunidades autónomas. Uno de los objetivos de la descentralización es aproximar la gestión de las políticas públicas a los ciudadanos, siempre que esto sea compatible con una eficiente gestión de los recursos públicos. Y esa aproximación implica que, en algunos casos, las prestaciones públicas o los impuestos sean diversos, para adaptarse a las necesidades y preferencias de los residentes en cada lugar. Si no admitimos esa diversidad, al menos dentro de unos límites, entonces para este camino no nos hacían falta alforjas: podríamos habernos quedado con un Estado centralizado que tuviese una normativa fiscal uniforme en todo el territorio.

En segundo lugar, resulta llamativo que *casi todas las comunidades hayan puesto en marcha medidas que implicarán una reducción de sus ingresos fiscales, cuando al mismo tiempo llevan reclamando al gobierno central una reforma del sistema de financiación autonómica* bajo el paraguas de la “insuficiencia de recursos”. Casi desde el momento en que se

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

puso en marcha el modelo de financiación vigente, los gobiernos autonómicos comenzaron a reclamar al gobierno central más recursos para poder garantizar a sus ciudadanos el suministro de algunos servicios básicos como la sanidad y la educación. Sin embargo, parece que con la proximidad de las elecciones autonómicas, que tendrán lugar en la primavera de 2019, la insuficiencia ha desaparecido de la mesa. Pero entonces, ¿estamos a Rolex o estamos a setas?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Hirschman y Cataluña: salida, voz y lealtad

Luis Ángel Hierro Recio

27/3/2018

En Economía, al igual que en otros ámbitos del saber, de vez en cuando surge una mente singular que zarandea alguno de los cimientos de su campo científico. Uno de esos científicos singulares es [ALBERT O. HIRSCHMAN](#), un economista nacido en Alemania pero ciudadano del mundo, que afrontó el estudio de lo económico y lo político desde una perspectiva heterodoxa.

Con una vida *hemingwayniana*, brigadista internacional en la guerra civil española y combatiente en los ejércitos aliados durante la segunda guerra mundial, fue estudiante de economía en la London School, en la Sorbona y en Trieste, y es uno de esos grandes pensadores de la economía del siglo XX que, por su extrema heterodoxia, no han visto su nombre escrito en los manuales, pero sin embargo tuvo el suficiente reconocimiento entre la profesión como para ser profesor en las mejores universidades norteamericanas: Berkeley, Yale, Columbia, Harvard y Princeton.

Uno de sus libros de mayor influencia es el titulado *Salida, Voz y Lealtad*, publicado en 1970, en el que expone una teoría general sobre el comportamiento humano basado en las formas de relacionarnos en el seno de la sociedad. Para HIRSCHMAN existen tres posibles tipos de relaciones: sentirse a gusto en la relación (Lealtad), sentirse disgustado y querer cambiarla mediante la protesta (Voz), o rechazarla y eludir la relación (Salida). Por ejemplo, aplicado al consumo, la compra de un bien significa una reacción de Lealtad; cuando dicho producto pierde algunas de sus características ejercemos la protesta comprando también otros productos que pueden sustituirlo, es nuestra forma de ejercer la Voz; y finalmente si consideramos que el producto ha perdido definitivamente sus características y que existe otro que nos satisface mejor dejamos de comprarlo y nuestra reacción es la Salida. Esta forma de ver las relaciones en la sociedad se ha aplicado a problemas económicos, sociológicos y políticos, y puede aplicarse a todo tipo de interrelaciones sociales.

Todo lo anterior viene a colación de lo ocurrido en Cataluña. Tradicionalmente, el nacionalismo catalán, como el vasco, ha ejercido la Voz y la Lealtad en su mecanismo de relación con el Gobierno de España. Cuando sus votos eran decisivos exigía acuerdos favorables y una vez obtenidos actuaban con total lealtad con el gobierno de turno, y cuando no eran decisivos ejercía la protesta para garantizarse el voto nacionalista. El famoso *seny* catalán guiaba los comportamientos y la estrategia política exitosa era una

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

combinación equilibrada de *seny* y catalanismo, que hacía que los ciudadanos catalanes apoyaran masivamente a los partidos que la ejercían, CiU y PSC.

Frente a ellos los gobiernos del PSOE y los del PP aplicaban la política similar, cuando disponían de mayoría absoluta no atendían las demandas, alimentando así a CiU y cuando los necesitaban colmaban algunas de sus peticiones. Eso sí, con una diferencia, el PP siempre ha mantenido un comportamiento de Dr. JEKYLL y Mr. HIDE, según estuviese gobernando (en minoría Aznar hablaba catalán en la intimidad) o estuviese en la oposición. En este último caso se transformaba en ariete nacional católico, para recolectar votos en el resto de España y desgastar al PSOE, siempre manteniendo el equilibrio por tener en su seno al PSC. Esta estrategia política fue precisamente la que llevó al PP a recurrir el Estatuto Catalán ante el Tribunal Constitucional.

La [sentencia del Tribunal Constitucional](#), la investigación judicial a los Pujol y la incapacidad de Mas de asumir los costes políticos de los recortes, los llevo a convocar la *Diada* independentista de 2012, previo calentamiento de las masas, utilizando como excusa la sentencia del Constitucional y el discurso de la explotación fiscal de Cataluña. El mecanismo de Salida de HIRSCHMAN se había puesto en marcha.

Durante los cinco años siguientes la duda ha estado entre si la Salida era el objetivo verdadero o si era simplemente un aumento de la ferocidad del mecanismo de la Voz, utilizando para ello la amenaza secesionista. En cualquier caso hemos llegado a donde nos encontramos hoy, con *una Salida frustrada, pero con unos defensores del mecanismo de Salida que controlan el Parlamento de Cataluña*, y una Cataluña dividida al modo puertorriqueño: defensores de la independencia (Salida: PdCat, ERC y CUP), defensores de la integración (Lealtad: Ciudadanos y PP) y defensores del *statu quo* actual con reformas (Voz: PSC y En Común Podem), estos últimos aplastados por los otros dos extremos.

Ciertamente la teoría de HIRSCHMAN ha dado en el clavo en el caso catalán y parece que el futuro más cercano va a ser una división social en función del triplete Salida/Voz/Lealtad y no en función al tradicional Izquierda/Derecha. No obstante, lo que HIRSCHMAN no incorporó en su análisis fue el factor temporal, por lo que no sabemos si esta situación se congelará en el tiempo, al modo de Puerto Rico, o si con el desmoronamiento del liderazgo del independentismo de los últimos días volveremos pronto a tiempos pasados donde construíamos la integración de Cataluña en España desde un mix de Voz y Lealtad.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Una lectura interesada de Juan de Mairena

Javier Suárez Pandiello

3/4/2018

Cuando el 16 de septiembre de 2014 arrancábamos desde RIFDE este blog, bajo el sugerente título general “De fueros y huevos”, con una particular declaración de intenciones y una primera entrada que daba la bienvenida al debate sobre la financiación territorial en nuestro país, nos animaba la idea de contribuir a un debate que creíamos, y seguimos creyendo, interesante y, ¿por qué no reconocerlo también?, un *cierto ánimo reformista propio de la tradición arbitrista* insertada en nuestras universidades y centros de opinión.

Hoy, repasando el blog y sus casi 150 entradas, uno tiene la, un poco frustrante sensación, de que, más allá de nuestras contribuciones, las de los autores de los textos y los comentarios de sus lectores, en lo que respecta a la organización de los modelos de financiación territorial *no estamos muy lejos de donde estábamos*, y ello a pesar de haber consumido muchas energías en seminarios de análisis, comisiones de expertos, debates parlamentarios (en 18 parlamentos), cientos de artículos en prensa, entradas en blogs, estudios académicos...

Lo cierto es que el mapa político aparece más confuso que nunca, con diferencias más o menos explícitas entre las posiciones de quienes tienen el poder orgánico en los partidos y quienes ejercen el poder territorial en los gobiernos (*Catalexit* aparte) y no parece vislumbrarse a corto plazo una propuesta de salida (duradera) a este *impasse*.

Como quiera que la melancolía no es buena consejera y que se observa cierto adanismo emergente en algunos que, por no haber tenido aún responsabilidades de gobierno, creen tener el *bálsamo de Fierabrás* que curará todos los presuntos males originados por el ahora denostado “régimen del 78”, en mi muy humilde opinión nunca está de más echar la vista atrás, aunque sólo sea para comprender que *nuestros problemas territoriales ni son nuevos, ni se solucionarán sin amplios (por improbables que parezcan) consensos*.

En este sentido, estos días he estado releendo a un clásico, ANTONIO MACHADO y su *alter ego* JUAN DE MAIRENA. Ciertamente, sus sentencias son visiones parciales y sesgadas, y no se puede decir en modo alguno que sean representativas de lo que “debería ser” un buen país, una buena organización del mismo e, incluso, habrá quien considere alguna de ellas directamente ofensivas. Nada más lejos de mi intención que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

usar a JUAN DE MAIRENA como arma arrojadiza, pero, al menos para mí, las citas textuales que a continuación reproduzco, pese al poso del tiempo pueden ser repensadas a la luz de la actualidad:

“Decía mi maestro: Pensar es deambular de calle en calleja, de calleja en callejón, hasta dar en un callejón sin salida. Llegados a este callejón pensamos que la gracia estaría en salir de él. Y entonces es cuando se busca la puerta al campo.”

“Lo corriente en el hombre es la tendencia a creer verdadero cuanto le reporta alguna utilidad. Por eso hay tantos hombres capaces de comulgar con ruedas de molino.”

“Se miente más de la cuenta / por falta de fantasía: / también la verdad se inventa.”

“Claro es que en el campo de la acción política, el más superficial y aparente, solo triunfa quien pone la vela donde sopla el aire; jamás quien pretende que sople el aire donde pone la vela.”

“Nuestros políticos llamados de izquierda, un tanto frívolos –digámoslo de pasada–, rara vez calculan, cuando disparan sus fusiles de retórica futurista, el retroceso de las culatas, que suele ser, aunque parezca extraño, más violento que el tiro.”

“Es lo que pasa siempre: se señala un hecho; después se le acepta como una fatalidad; al fin se convierte en bandera. Si un día se descubre que el hecho no era completamente cierto, o que era totalmente falso, la bandera, más o menos descolorida, no deja de ondear.”

“Hay que ser español, en efecto, para decir las cosas que se dicen contra España. Pero nada advertiréis en esto que no sea natural y explicable. Porque nadie sabe de vicios que no tiene, ni de dolores que no le aquejan.”

“De aquellos que se dicen ser gallegos, catalanes, vascos, extremeños, castellanos, etc., antes que españoles, desconfiad siempre. Suelen ser españoles incompletos, insuficientes, de quienes nada grande puede esperarse.”

“Nunca perdáis contacto con el suelo; porque solo así tendréis una idea aproximada de vuestra estatura.”

“De cada diez novedades que se intentan, más o menos flamantes, nueve suelen ser tonterías; la décima y última, que no es tontería, resulta, a última hora, de muy escasa novedad.”

“Y a los arbitristas y reformadores de oficio convendría advertirles: Primero. Que muchas cosas que están mal por fuera están bien por dentro. Segundo. Que lo contrario es también frecuente. Tercero. Que no basta mover para renovar. Cuarto. Que no basta renovar para mejorar. Quinto. Que no hay nada que sea absolutamente impeorable.”

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Valgan pues estas referencias, si no para inspirar reformas consensuadas en la arquitectura de futuro de nuestro sistema de federalismo fiscal, al menos para *pensar en ellas con la perspectiva que da lo que ya se discutía en un pasado no precisamente muy cercano en el tiempo.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Gobiernos locales: ¿son demasiados?

Maite Vilalta Ferrer

10/4/2018

Hay temas de los que hablamos reiteradamente y que, por lo que parece, tienen cuerda para rato. No se vislumbra ninguna intención de abordarlos. Se trata, por ejemplo, del tema de la *organización y composición del nivel de gobierno local en España*.

Tal como muestra la tabla 1, lo conforman 12.933 entes, de los cuales 8.124 son municipios, 1.162 son entes supramunicipales (provincias, consejos insulares, mancomunidades, comarcas, agrupaciones de municipios, entes metropolitanos) y 3.707 son entidades de ámbito inferior al municipio.

Tabla 1

Número Entidades Locales en España. 2016

	Territorio régimen común	Territorio régimen foral	Total
Municipios	7.601	523	8.124
Entes supramunicipales	1.047	115	1.162
Provincias	46	4	50
Consejos insulares y Cabildos	11	-	11
Mancomunidades	874	99	973
Comarcas	75	7	82
Agrupaciones de municipios	38	5	43
Entes metropolitanos	3	-	3
Entidades de ámbito territorial inferior al municipio	3.020	687	3.707
Total	11.668	1.325	12.993

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Dejando de lado los gobiernos locales de los territorios forales, dado que sus especificidades los hacen difícilmente comparables con el resto, los datos del año 2016 muestran que: i) Los 11.668 entes locales de régimen común gastaron un total de 52.478,99 millones de euros. ii) La mayor parte de este gasto corresponde a los municipios (un 84,4%). iii) Los 1.047 entes supramunicipales gastaron conjuntamente 8.079,60 millones de euros (un 15,4% del total del gasto local). La mayor parte de este gasto corresponde a las diputaciones provinciales (6.199,43 millones de euros). Es decir, unas 3/4 partes del gasto supramunicipal lo realizan 46 entes. Y la cuarta parte restante lo realizan los otros 1.001 entes. iv) Los 3.020 entes “inframunicipales” gastaron casi 100 millones de euros (98,76 millones de euros, un 0,2% del total de gasto local).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Así pues, 4.067 entes (unos supramunicipales y otros “inframunicipales”) gastaron un total de casi 8.200 millones de euros. Para que nos hagamos una idea de la magnitud de esta cifra, la recaudación obtenida por el conjunto de municipios españoles de régimen común a través de *todos* sus impuestos, excepto el IBI, fue de 7.037,01 millones de euros.

Las preguntas que nos plantea esta situación son obvias, ¿qué hacen estos entes? ¿Cuál es el destino de su gasto? ¿es justificable su existencia? Veamos algunos datos: i) En relación a las *diputaciones*, el principal destino de su gasto es la administración tributaria y financiera. Las diputaciones han asumido la gestión y administración de los tributos municipales. Ello les ha supuesto un gasto de alrededor de unos 1.100 millones de euros. Y el segundo lugar lo ocupan los servicios sociales y promoción social. Para los cabildos y consejos insulares, que han asumido parte de las competencias autonómicas, este último es el principal destino de su gasto. ii) El gasto de los *consejos comarcales* (solo existentes en Catalunya y Aragón) se dirige principalmente al bienestar comunitario, a los servicios sociales y promoción social y a la educación. Estas tres funciones recibieron 318,35 millones de euros (supone el 60,6% del gasto comarcal). iii) Más de la mitad del gasto de las *mancomunidades*, el 55,9%, se destina a bienestar comunitario y el 13,9% a servicios sociales y promoción social. iv) Las *agrupaciones de municipios* destinan un 28,0% de su gasto a los servicios de carácter general y a transferencias a los propios municipios. v) El principal destino de los *entes de ámbito inferior al municipio* son los servicios de carácter general (alrededor de 30 millones de euros, supone el 30,2% de su total de gasto), seguido de la vivienda y urbanismo (11,4 millones de euros), las infraestructuras (10,6 millones de euros) y la cultura (10,3 millones de euros).

Los datos nos invitan a hacer la siguiente reflexión: el **tamaño reducido de nuestros municipios** (el 63,9% tienen menos de 1.000 habitantes) justificaría la existencia de entes supramunicipales que aseguraran la eficiencia y la equidad en la prestación de los servicios municipales. Y, de hecho, las cifras nos indican que los municipios están utilizando la supramunicipalidad. Tienen necesidad de ella, se mancomunan de forma voluntaria para prestar servicios que son típicamente locales o vinculados al estado de bienestar.

La cuestión es *si necesitamos tantos entes supramunicipales y de tan distinta naturaleza*. Cabe tener en cuenta que todo ello supone unos *costes de estructura y de funcionamiento*. Por ejemplo, el año 2016 el conjunto de entes supramunicipales gastó en servicios de carácter general un total de 942,60 millones de euros y un total de 216,36 millones de euros en órganos de gobierno.

Y además, cabe tener en cuenta otra cuestión no menor: *los gobiernos supramunicipales no son elegidos directamente por los ciudadanos*, y ya sabemos los efectos negativos que se dan cuando no hay corresponsabilidad fiscal, cuando los ciudadanos no identifican

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

qué reciben y que aportan a cada uno de los gobiernos con los que se relacionan. No es muy aconsejable la existencia de administraciones que solo gasten y que sus ingresos procedan de transferencias de otras administraciones. Todo ello lo hace muy poco transparente, muy confuso.

¡Y qué decir en relación a los *entes de ámbito territorial inferior al municipio*! Es muy difícil justificar su existencia en una situación de minifundismo municipal como la que tenemos.

Está claro que se requiere una **reestructuración del nivel local de gobierno**. Pero de momento continuamos esperando que le toque el turno.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

¿Está próxima la quita de deuda a las comunidades autónomas?

María Cadaval Sampedro

17/4/2018

La crisis económica puso de relieve el carácter jerárquico del sistema de descentralización autonómica, muy dependiente del nivel central, que guardó para sí el control de las competencias básicas sobre los servicios transferidos y, sobre todo, de los recursos necesarios para financiarlos. Con la lupa de una vigilancia exhaustiva, *la consolidación fiscal se convirtió en un objetivo necesario, aunque no justamente distribuido*. Las consecuencias son de sobra conocidas, más aún cuando la rigidez de los gastos no tuvo la respuesta flexible que se requería de los ingresos –insuficientes ante la falta de una correcta previsión sobre el alcance de la recesión y el arrastre atrofiado del sistema de anticipos a cuenta–. Este binomio de ingresos y gastos inconsistente derivó en una situación financiera difícil para muchas autonomías a las que el mercado les negó un crédito que suplió el Estado con los mecanismos extraordinarios de liquidez.

Algunos territorios hicieron uso de su autonomía y sometieron a los ciudadanos a duros ajustes, que acompañaron de subidas de impuestos. Otros no hicieron los deberes necesarios –bien fuera por dejadez o por insuficiencia del propio sistema– y entraron en una espiral de deuda que el Gobierno de España facilitó. Como contrapartida, *se produjo una cesión de soberanía autonómica sin parangón, no exenta de riesgos y que es preciso revertir más pronto que tarde*. Uno de los instrumentos que mejor puede ayudar a esto es la concreción del nuevo Sistema de Financiación Autonómica, aunque se antoja difícil, y no solo porque se camine sobre el alambre y los números ardan siempre debajo, sino también porque hay un invitado –Cataluña– que todavía no se ha sentado a la *mesa*, una vez constatado que las comunidades forales han cenado por su cuenta.

Conviene señalar que los técnicos ya han trabajado. El Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema de financiación autonómica no alcanzó un acuerdo unánime, pero sí un amplio consenso –al menos desde el punto de vista académico–, no siempre compartido políticamente. De esas discusiones trascendió, al menos, un punto discordante, ¿qué hacer con la deuda pública acumulada? Para algunos la respuesta es evidente, piden una condonación y la consecuente mutualización, mientras las cumplidoras abogan por una reformulación de plazos e intereses, pero *no por una quita*, en línea con el principio de disciplina fiscal impuesto por Bruselas y el temor a la extensión del riesgo moral. El Ministro de Hacienda se encuentra ante una encrucijada determinante y, en lugar de aclarar el camino a seguir, *agita la vasija de la ambigüedad que traslada al proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2018*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

El subterfugio presupuestario que deja la puerta abierta a las quitas se esconde tras la disposición adicional centésima trigésima sexta del proyecto de ley pendiente de convalidar en las Cortes Generales, que recoge la posibilidad de que las administraciones territoriales puedan reestructurar sus deudas, a la vez que el Gobierno se reserva la *posibilidad de otorgarles incentivos* con el fin de que “los menores recursos consecuencia de la devolución de las cuotas de reembolso de deudas frente al Estado tengan un impacto menor sobre su deuda”. Este párrafo es lo suficientemente oblicuo como para permitir al ejecutivo, si lo precisa, echar mano de un rescate (*bailout*) y poner el contador de la deuda pública a cero. *¿Qué cara se les puede quedar a aquellos que han hecho los deberes?* No lo sabemos, lo que sí parece evidente es que si los próximos desafíos políticos dependiesen de una mutualización de la deuda pública, el mecanismo para hacerlo ya tiene forma. Iremos viendo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

El efecto bumerán de la ejecución presupuestaria

David Cantarero Prieto

24/4/2018

El efecto bumerán nos enseña que para toda causa existe un efecto más o menos proporcionado que le sigue. En concreto, dicho efecto bumerán se remite al hecho de que todo lo que va vuelve y, por consiguiente, todo lo que alguien haga, sea bueno o malo, se le volverá más tarde o más temprano hacia sí.

Gran parte de dicho efecto y sus consecuencias posteriores podemos aplicarlas a la reciente presentación de las grandes cifras de los Presupuestos Generales del Estado (PGE2018) y su posible incidencia en muchas regiones donde, si uno consulta la prensa, se debate estos días sobre la bondad o escasez de los miles de millones de euros de inversión. Asimismo, conocemos ya que otro de los asuntos a resolver es ahora la reclamación de *nuevas competencias pendientes de transferir al País Vasco*, tales como las de prisiones o la del régimen económico de la Seguridad Social, pues recordemos que siguen patentes las diversas peticiones de revalorización de las pensiones desde diferentes territorios.

Toda esta situación político-económica actual nos hace pensar en dos posibles escenarios, pues no conocemos con total certidumbre qué sucederá al final en estas próximas semanas.

El primero de ellos es que, si no se cuenta con suficientes apoyos para los PGE2018, éstos se vuelvan a prorrogar y se activen decretos-ley en el parlamento sólo para ciertos asuntos (aumentos salariales, ofertas de empleo público, pensiones, entregas a cuenta, etc.) *siendo imprescindible tener aprobado el techo de gasto y objetivos de déficit*. Es decir, aunque todos se echarían la culpa mutuamente de dicha prórroga, la ejecución del presupuesto pasaría a ser clave para muchas regiones.

Cualquier presupuesto, como estimación, supone que sea *distinto lo inicialmente planificado y lo ejecutado*, es decir, lo finalmente gastado. Por ejemplo, se pueden presupuestar 180 millones de euros para un territorio pero luego sólo haber llegado a ejecutarse 52 millones, lo que supondría realmente haber gastado sólo un 29% del total.

Una vez sabemos las dos vías que les esperan a este proyecto de PGE2018, parece evidente que se ha hecho por “inducción hacia atrás”. Ello supone que inicialmente se ha impuesto cumplir el objetivo de déficit y pagar los intereses de la deuda confiándolo todo a una previsión de crecimiento excesivamente optimista. Esto puede suponer

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

modificaciones que incrementen o reduzcan el presupuesto inicialmente aprobado pues mediante transferencias algunos gastos no llegarían a ejecutarse del todo y otros aumentarían su cuantía.

De todas maneras, aunque hubiese un nuevo PGE2018, éste tendría sólo una influencia relativa en las finanzas de muchas comunidades autónomas. Entre otros motivos, porque *las grandes partidas de gasto ya dependen desde hace más de dieciséis años de las propias regiones en cuanto a servicios públicos esenciales* (educación, sanidad, servicios sociales etc.) y, además, en muchas regiones dicho presupuesto autonómico está ya en vigor desde hace meses. Es pues momento de continuar con toda la visión, tal cual pantallas de videojuego de cifras y porcentajes. Y sería conveniente también tener en cuenta si esas cuantías serían suficientes para compensar el déficit histórico en inversiones, clave para el desarrollo de muchas regiones.

En resumen, es necesario *fijarnos en todo el proceso presupuestario*, además del porcentaje de ejecución de los gastos, para comprobar, en función de que sea o no el mayor posible, quiénes cumplen lo prometido o quiénes solo lo hacen a medias. Es importante fijarse en si habrá o no incumplimientos en ejecuciones, pues el resto es parte del efecto bumerán habitual en el que se le devuelve a uno lo que ha cosechado.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Historia de dos verdades

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

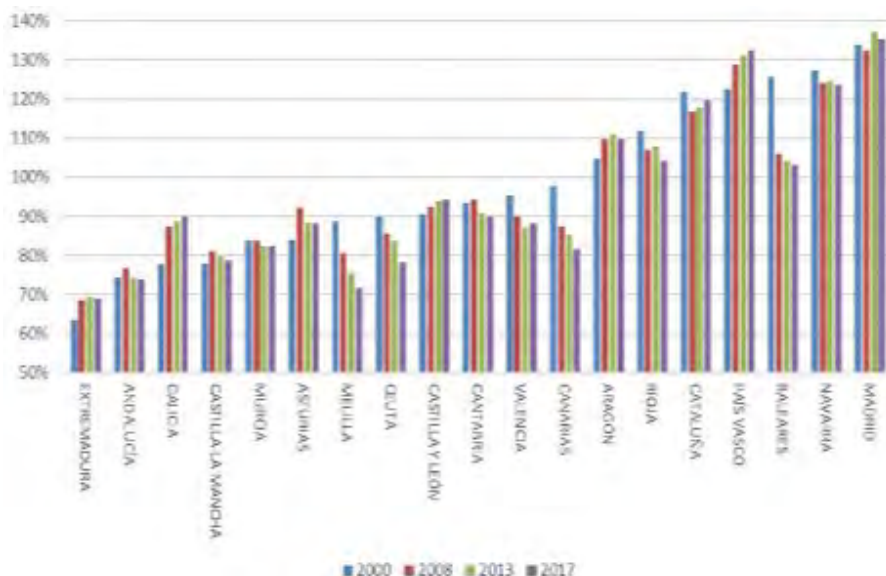
2/5/2018

La Economía es simple. Basta con hacer un cociente entre la producción y el número de personas para tener una aproximación al éxito o fracaso. Y basta con olvidarnos de que *las personas y la producción no son lo mismo para equivocarnos*.

La renta per cápita

En lo que va de siglo, el PIB per cápita de Galicia ha pasado desde el 77,6% al 90% de la media, ganando más de 12 puntos. El País Vasco, Extremadura, Aragón, Asturias, Castilla y León, Madrid y Castilla-La Mancha (por este orden) también han mejorado posiciones. En el extremo contrario, Baleares ha perdido más de 22 puntos, desde el 125,7% de la media en el año 2000 hasta el 103,1 en el 2017, seguida en esta tendencia negativa por Melilla, Canarias, Ceuta, Rioja, Valencia, Navarra, Cataluña, Murcia y Andalucía.

Índice PIB pc



Fuente: INE Contabilidad Regional (últimos datos 23/03/2018) y elaboración propia.

En términos generales, no se aprecia una convergencia en los niveles de renta per cápita por territorios, si bien en la fase de crecimiento, hasta 2008, sí se produjo una

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

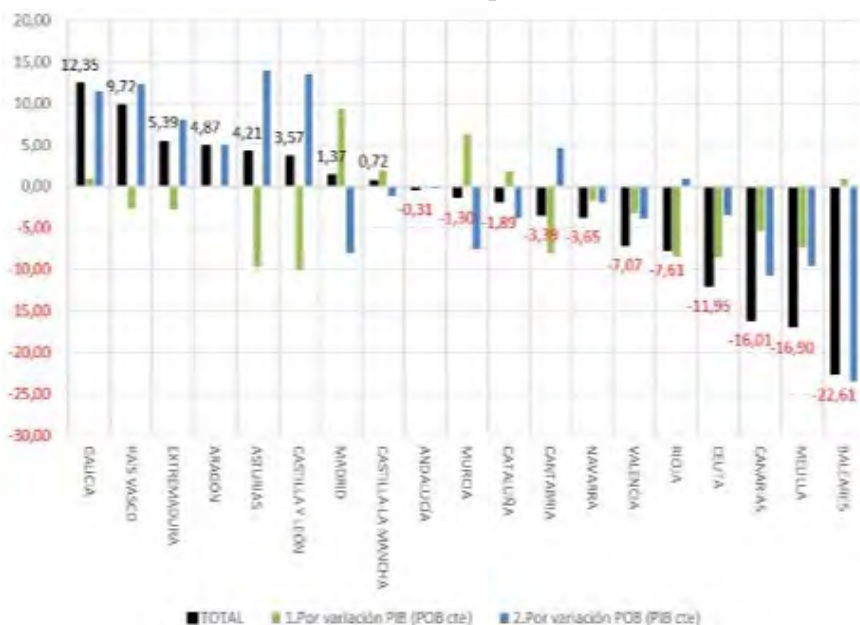
disminución de la dispersión. Ésta *se vio truncada por la crisis, una interrupción que la incipiente recuperación no ha conseguido revertir.*

En consecuencia, los gobernantes de Galicia, País vasco, Extremadura o Aragón (sobre todo los responsables en el periodo 2000-2008) podrían sacar pecho por sus resultados y sus políticas. En términos más generales, los defensores de que lo importante para lograr disminuir las diferencias entre territorios es conseguir entrar en una nueva fase general de crecimiento del PIB podrían avalar su tesis basándose en lo ocurrido en estos últimos años.

La renta y la población

No sólo la riqueza por territorios varía en el tiempo, también lo hace la población. Y mucho. La evolución del PIB per cápita separando estos dos efectos nos cuenta una segunda historia. En la mayoría de los territorios en los que hemos visto que crece la renta per cápita relativa se debe exclusivamente a que pierden población respecto a la media. De hecho, la participación en valores absolutos en la producción total del País Vasco, Extremadura, Aragón, Asturias y Castilla y León disminuye, mientras la de Galicia aumenta solo ligeramente. Su *éxito en términos de PIB per cápita se debe, fundamentalmente, a perder población relativa.*

Variación Índice PIB pc 2000-2017



Fuente: INE Contabilidad Regional (últimos datos 23/03/2018) y elaboración propia.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

De igual forma, el incremento de población es el principal responsable de la caída de la renta per cápita respecto a la media en Baleares, Cataluña, Murcia, Canarias o Valencia (las tres primeras, en especial Murcia, registran crecimientos en su participación relativa en la producción global).

Sólo Castilla-La Mancha y Madrid logran un –modesto– avance en su renta per cápita relativa pese a que su población crece más que la media, gracias al avance de su producción.

¿Renta sin personas/personas sin renta?

En definitiva, en este siglo *la distribución territorial de la población ha variado más que la distribución del PIB, convirtiéndose en el principal factor determinante de la evolución de la renta per cápita relativa*. A partir de aquí aparecerían muchas otras preguntas. ¿Cómo puede aumentar el porcentaje de población de Baleares sobre el total nacional un 22,8% mientras la participación de su PIB sólo aumenta un 0,7%? ¿Es tan pobre la población que se desplaza que no altera significativamente la distribución de la riqueza? ¿Puede una comunidad perder entre el 9 y el 15 por ciento de su participación en la población total –País Vasco, Extremadura, Galicia, Castilla-León, Asturias–, reducir –en la mayoría de los casos– su participación en la producción y encabezar orgullosamente la clasificación de crecimiento del PIB per cápita? ¿Por qué aumenta tanto la población relativa en Canarias pese a perder posiciones en términos de PIB? ¿Qué papel ha jugado de inmigración exterior en toda esta evolución?

Sí, la Economía es simple. A veces tan simple como la ratio entre producción y población. Pero *sus “verdades”, sin dejar de serlo, puede contar historias muy diferentes*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Incendio en la financiación autonómica

Roberto Fernández Llera

8/5/2018

Las últimas declaraciones del ministro de Hacienda confirman lo que todo el mundo ya sospechaba: *el modelo de financiación autonómica aprobado en 2009, vigente desde entonces, no será revisado*. El responsable gubernamental se ha preguntado de forma retórica si esa reforma serviría para algo a estas alturas. “No hay acuerdo político, ni entre partidos, ni entre comunidades autónomas”, lamentó. En cambio, “todos tenemos más dinero, gracias al brioso crecimiento económico, así que poco importa si lo seguimos repartiendo de la misma forma”. El ministro remató su argumento: “no sé por qué vamos a tener que cambiar lo que funciona a las mil maravillas, justo ahora que llega el buen tiempo”.

Las respuestas de los gobiernos autonómicos no se hicieron esperar, entre *veladas amenazas de cierre de hospitales, escuelas y circuitos de carreras*. Desde el Arco Mediterráneo se afirma con contundencia que los recursos actuales no alcanzan para pagar las enormes facturas sanitarias, sociales, educativas y financieras. Por su parte, el Noroeste ruge con declaraciones gruesas, mientras su espacio físico sigue despoblándose a un ritmo vertiginoso. Las comunidades autónomas capitalinas e intervenidas sueñan con ganar más, “como cualquier hijo de vecino”, matizan. En este guirigay interterritorial, fuentes autorizadas de la Presidencia del Gobierno de España tercian en la polémica para recordar que *la suma de 135 y 155 es 290* “y nos llevamos dos”.

En medio de estas novedades, la *deuda pública* sigue reduciéndose a un ritmo que supera por dos décimas la velocidad media del caracol romano en el último quinquenio. Mayoritariamente, los expertos en moluscos *desechan la idea de instalar un motor* en el caparazón de estos gasterópodos, por el evidente riesgo de derrape y colisión.

Por lo que se refiere a tributos cedidos, continúan los debates en torno a la triste figura del caballeroso impuesto de sucesiones y donaciones. Sus fieles escuderos siguen creyendo que *tiene pleno sentido y que solo necesita un poco de cordura básica añadida*. Desde algunas ínsulas autonómicas no se comparte esta visión y, por el contrario, abogan por inducirle una muerte dulce y placentera. De otro lado, en el *impuesto sobre la renta* no se avistan más que autoliquidaciones en la presente estación del año, pero muy pocas ganas de reforma. ¿Y El IVA colegiado? Bien, gracias, luciendo brillo en el pabellón de novedades por estrenar.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

En definitiva, como en aquel *incendio del Museo del Prado*, provocado por el periodista **MARIANO DE CAVIA**, estos tristes sucesos “pueden ocurrir aquí el día menos pensado”. Dicho de otra forma: no han ocurrido todavía, aunque igual es saludable haber “inventado una catástrofe... para evitarla”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

No lo hacemos tan mal

Ana Herrero Alcalde

15/5/2018

Llevamos toda la vida diciendo que deben ser los gobiernos centrales los encargados de diseñar las políticas de estabilización, que son aquellas que se aplican con el objetivo de suavizar la magnitud de los ciclos económicos. Esta directriz se basa en que esos ciclos trascienden el ámbito territorial de las regiones y, por lo tanto, la política de estabilización más eficaz será aquella que se lleve a cabo desde el espectro más amplio posible.

Como consecuencia de esta creencia y de las competencias de gasto y de ingresos que tienen los gobiernos regionales y locales habitualmente, se espera que los presupuestos de éstos tengan un impacto procíclico. Dicho de otra manera, *se asume que la política fiscal regional y local tiende a amplificar, y no a amortiguar, los vaivenes de la economía*. ¿Es esto cierto?

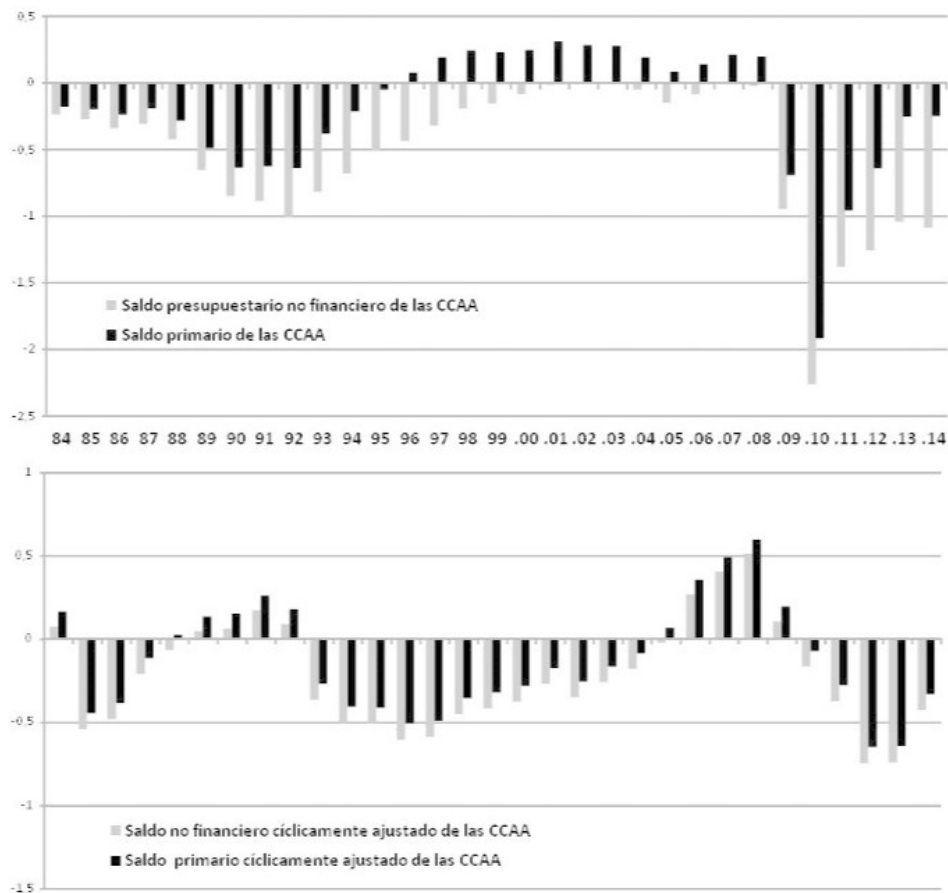
No existe demasiada evidencia al respecto, pero lo que vemos analizando *el caso español contradice en buena medida la intuición habitual de que los presupuestos autonómicos tienen efectos procíclicos*. En un [trabajo](#) que se publicará próximamente en la *Revista de Economía Aplicada*, encontramos que las comunidades autónomas en su conjunto, lejos de tener un comportamiento presupuestario desestabilizador, *han coadyuvado a suavizar el impacto de los vaivenes de la economía*. Así se puede observar en el gráfico que aparece a continuación: los gobiernos autonómicos han aumentado su déficit (o reducido su superávit) en los ejercicios en los que ha disminuido el nivel de actividad económica, y han aumentado su superávit (o reducido su déficit) en los años en los que ha habido más actividad económica. Como se puede ver, esta afirmación es válida tanto si analizamos los saldos presupuestarios reales como si observamos los saldos presupuestarios ajustados cíclicamente, esto es, si descontamos aquella parte del saldo que se debe a la evolución del ciclo y nos quedamos con la que es puramente discrecional.

Sabiendo que en torno a un tercio del gasto público total es gestionado por las comunidades autónomas, parece claro que éstas tienen un papel relevante en el desempeño macroeconómico del país. Pero además, lo que nos dicen los datos es que ese papel ha sido positivo, en las últimas tres décadas, por lo que a la estabilización se refiere. Después de todo, parece que no lo hacemos tan mal.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Saldo presupuestario del conjunto de comunidades autónomas en porcentaje del PIB (1984-2014)



Apartamentos turísticos (I): turismo cultural insostenible

Luis Ángel Hierro Recio

21/5/2018

Desde los años 60 del siglo pasado, los españoles tenemos en nuestro subconsciente impreso la concepción de que el turismo es algo bueno. El turismo abrió el país que la dictadura franquista había cerrado a cal y canto, permitió conocer la realidad democrática europea más allá de la pantalla del televisor y, además, espoleó la construcción y los servicios, y con ello la economía y el trabajo, evitando que el éxodo emigrante fuera todavía mayor de lo que desafortunadamente fue. Para los municipios de costa *el turismo era el maná*, expandía la construcción y multiplicaba la población en verano, generando puestos de trabajo que complementaban a los de la agricultura, facilitando el cambio estructural de las economías rurales. El turismo era algo bueno.

Esta perspectiva que todos los de mi edad y mayores tenemos grabada en nuestra mente nunca había sido criticada por los economistas. El turismo nos permite equilibrar la balanza de pagos y contrarrestar nuestra dependencia energética, explotar nuestros principales recursos naturales, sol y playa... nada negativo en términos económicos. Solo allá por los años 80 comenzó a desarrollarse cierta conciencia de sobre explotación del recurso turístico y de que *la conservación de la naturaleza tenía que actuar como límite de la expansión del sector*. A partir de ahí la expansión de la construcción en el litoral tuvo cierto freno, aunque dado el peso que en esta competencia tienen ayuntamientos y comunidades autónomas, en unos casos el conservacionismo es mayor, normalmente con gobiernos de izquierdas, y en otros menor. Eso sí, lo que nadie puso en duda fue la construcción de hoteles, que siguieron siendo el mantra del turismo en España, aunque ahora con el objetivo de que fueran de alta calidad, para que el turista fuera de alto poder adquisitivo.

Además, como el turismo seguía siendo nuestro mecanismo de transformación de la economía agraria, donde no existieran problemas de sostenibilidad debería seguir fomentándose. Fue así como apareció la expansión de lo que se conoce como *turismo rural*, con el que proliferaron las casas rurales, hoteles con encanto... En el ámbito rural el turismo no ha supuesto la revolución económica transformadora de las costas, pero ha favorecido cierta diversificación económica y ha permitido cierta modernización.

Y fue así como llegamos al nuevo siglo, con el que se produjo un cambio radical basado en dos sucesos: el *low cost aéreo*, primero, y la revolución de la *economía colaborativa*, ahora. En efecto, el proceso de liberalización de la aviación, que comenzó en los años

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

90 del siglo pasado, eclosionó en la primera década del siglo XXI, multiplicando exponencialmente el número de compañías y de vuelos. El abaratamiento de los costes por la competencia fue tal que el vuelo, que era el mayor coste de cualquier viaje turístico internacional, pasó a ser una parte importante pero no determinante del mismo, e incluso un factor de ahorro si eres flexible temporalmente. Hoy por hoy viajar es barato.

Este proceso de abaratamiento de los vuelos incorporó al elenco de posibilidades del nuevo viajero otro objetivo turístico, antes al alcance de muy pocos, el *turismo cultural*. Viajar a las capitales, a las grandes ciudades, visitar los vestigios históricos y los grandes museos, comer en los mejores restaurantes, viajar a eventos deportivos o culturales... ya se encontraba al alcance de la clase media. No obstante ese turismo seguía siendo caro, porque normalmente el nivel de vida de las ciudades eleva el coste de la manutención y porque los hoteles en las ciudades son caros, lo que hacía que todavía en las grandes ciudades el fenómeno de la masificación no se apreciara claramente.

Ha sido la economía colaborativa la que ha producido el salto cualitativo para provocar que se sobrepasen los límites de la sostenibilidad, cuando se han puesto en marcha las plataformas de arrendamiento de pisos turísticos. De la misma forma que la construcción masiva provocó que nos planteásemos los límites naturales al crecimiento del turismo de playa, *la economía colaborativa ha dado lugar a que nos planteemos los límites al turismo cultural*.

La oferta masiva de apartamentos turísticos a través de plataformas como AirBnB, ha producido el abaratamiento sustancial de las estancias, ya que no solo baja el precio del alojamiento, sino que además baja el de la manutención porque los apartamentos cuentan con cocina a diferencia de los hoteles. Esto ha producido *movimientos masivos de turistas a las grandes ciudades que desplazan de sus alojamientos a los residentes* y que supone un cambio cualitativo en la percepción del turismo como negocio ya que, a diferencia de otros tipos de turismo en los que los factores utilizados por la industria turística apenas son susceptibles de usos alternativos, el turismo cultural está utilizando viviendas antes destinadas a residencias como apartamentos turísticos, y con ello está desplazando a los residentes que ven imposible pagar rentas como las que se pagan por el alquiler turístico. Esto va a tener unas importantes consecuencias para el sector y la economía que apenas se vislumbran y que explicaremos en la próxima entrega.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

De gobiernos inestables, mociones de censura y financiación territorial

Javier Suárez Pandiello

29/5/2018

Que esta legislatura iba a ser convulsa era un hecho anunciado desde que se abrieron las urnas tras las últimas elecciones generales. La aritmética parlamentaria es la que es. El bipartidismo imperfecto trocó en “cuatripartidismo” inestable y donde algunos aventuraban que los nuevos tiempos iban a traer el fin de los “chantajes” nacionalistas con nuevos grupos potentes de implantación nacional, tras dos años de *gobierno precario*, múltiples avatares con *crisis internas en casi todos los partidos*, desmadre en Cataluña, unos *presupuestos Frankenstein*, donde lo mismo cabe un cupo vasco que consolida la opacidad y el privilegio, que unas inversiones territorializadas a la carta para comprar votos canarios o una subida de pensiones que hasta el día anterior era calificada de irresponsable e inviable por el propio gobierno... Tras todo esto, digo, y una primera sentencia del caso *Gürtel*, parece que *volvemos a la casilla de salida*.

Los presupuestos se aprobaron en primera instancia como siempre, con el apoyo de grupos territoriales (en este caso vascos y canarios) y ahora el Partido Socialista presenta una moción de censura que parece difícil que prospere con la actual composición del parlamento.

Entre tanto, *la reforma de la financiación territorial sigue empantanada*. Ya ha pasado casi un año desde que las dos comisiones de expertos (la destinada a los asuntos autonómicos y la de temas locales) rindieron sus informes y no ha habido todavía movimientos políticos de relevancia en ninguno de los dos campos. Hasta ahora, sólo declaraciones más o menos extemporáneas y fuegos de artificio. Se anunciaban convocatorias tanto para el Consejo de Política Fiscal y Financiera, como para la Comisión Nacional de Administración Local, pero seguramente el nuevo escenario político lo retrasará una vez más todo.

En julio de 2016, en plena batalla por la confección de gobierno y la articulación de mayorías, tuve la osadía de escribir unos ripios un tanto malhumorados ante la situación entonces existente. Pueden verse completos [aquí](#). Hoy, desgraciadamente, creo que si los volviera a escribir no cambiaría demasiado el tono. Abocados a mi juicio, sin duda, a nuevas elecciones más pronto que tarde me permito rescatar esta muestra:

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

...

Y habrá que buscar por tanto
la alternativa factible.

Habrà que echar combustible
para evitar el quebranto.

Desterrar el desencanto
que produce la certeza
de que hace falta franqueza.

Romper el inmovilismo,
alejarse del abismo
y pensar con la cabeza.

Y aprender a conciliar
otras sensibilidades,
establecer prioridades
y ceder para avanzar.

Y para regenerar
enterrar la corrupción,
reformular la educación
y las leyes laborales,
los temas territoriales,
apuntalar la nación...

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Financiación autonómica: una propuesta desde Cataluña

Maite Vilalta Ferrer

4/6/2018

En enero de 2017 el *président* PUIGDEMONT decidió no participar en la Conferencia de Presidentes dónde se dio el pistoletazo de salida para la revisión del actual modelo de financiación autonómica. Posteriormente, Cataluña no estuvo “representada” por ningún “experto” en la Comisión que se creó para la elaboración de una propuesta. El Gobierno de la Generalitat había dado por superada la etapa en la que Cataluña estaba comprometida con el proceso de configuración del modelo y, por primera vez, dejó de ser propositiva.

En estos momentos no sabemos cuál será el posicionamiento del futuro Gobierno catalán en relación a este tema. Tampoco sabemos si el nuevo Gobierno de PEDRO SÁNCHEZ decidirá convocar el Consejo de Política Fiscal y Financiera para iniciar el debate y la posterior aprobación de la revisión del modelo, ni si se hará en base a la propuesta elaborada por el grupo de expertos que fueron nombrados por el anterior Gobierno del PP.

Mientras tanto, el Cercle d’Economia, importante *lobby* empresarial catalán, ha elaborado una propuesta que ha hecho pública hace unos días. El sistema de financiación autonómica que proponen, se basa en dos ejes fundamentales: i) la redefinición de la capacidad normativa, de gestión, recaudación e inspección de los tributos de las comunidades autónomas, y ii) la mejora del mecanismo de redistribución (solidaridad), lo que en términos académicos llamaríamos nivelación.

Se trata, en primer lugar, de *dotar de más autonomía fiscal a las comunidades autónomas* de manera que, tal como se indica en la propuesta, “... puedan diseñar su propio sistema impositivo, posibilitando una provisión de bienes y servicios eficiente y que responda a las preferencias de los ciudadanos”. Para ello proponen definir un sistema de bases tributarias compartidas entre la administración central y la autonómica, de tal modo, que una misma base imponible pueda ser gravada simultáneamente por ambas administraciones. Ello permitiría a las comunidades autónomas tener su propio impuesto sobre la renta, sobre sociedades o IVA (siempre de acuerdo con la normativa europea), con independencia de que la administración central también gravara las mismas bases, y se apuntan distintas maneras de implementar este sistema de superposición de bases imposables de inspiración estadounidense.

En relación al mecanismo de solidaridad, la propuesta del Cercle parte de la necesidad de *mejorar el actual reparto de los recursos*, en el que, según indican “... las comunidades

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

autónomas más ricas acaban disponiendo de menos recursos que otras más pobres para satisfacer unas mismas necesidades... y en el que se discrimina entre ciudadanos de comunidades autónomas similares sin criterio razonable alguno”. Para solucionar este problema se propone *instrumentar un mecanismo de solidaridad* cuyo objetivo es el de “evitar que regiones con menos potencial económico se encuentren en la situación de tener que prestar un nivel de servicios públicos básicos inferior al de otras regiones si quieren mantener una presión fiscal similar al de otras regiones, o bien tener que hacer incurrir a sus habitantes en un esfuerzo fiscal mayor para prestar unos servicios públicos básicos similares al de otras regiones”. Y para conseguir este objetivo se considera que *el actual Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) es un buen punto de partida*. Se apunta que, en todo caso, se deberían reconsiderar aspectos como: el cálculo de los indicadores de capacidad fiscal y de necesidades, así como el grado de solidaridad (nivelación). Y al mismo tiempo se propone eliminar los otros tres fondos del actual modelo (fondo de suficiencia, fondo de cooperación y de fondo de competitividad) dado que “... en gran medida responden a intereses particulares resultado de presiones políticas de diversa índole, que persiguen mantener el *statu quo* y que acaban deshaciendo en buena parte los efectos redistributivos del FGSPF...”.

La propuesta contiene también una serie de consideraciones acerca de las reformas legales necesarias para su implementación, la transición hacia el nuevo sistema y los mecanismos de coordinación entre las comunidades autónomas y el gobierno central.

Estos son los ejes de la propuesta que ha lanzado el *Cercle d'Economia* y que hemos conocido a través de la prensa. Por lo visto, se trata de un modelo basado en la autonomía fiscal de los gobiernos autonómicos y en cómo hacerla compatible con un principio de equidad. Esta es, precisamente, la concepción que hay detrás de los sistemas de financiación de países como Canadá, Alemania, Suiza o EEUU (en este último, por cierto, con un menor interés por la equidad).

Faltarían por concretar, sin duda, muchos detalles del sistema, pero *la filosofía suena bien*. Es la que, en circunstancias “normales”, hubiera permitido avanzar a nuestro actual modelo hacia un sistema cada vez más parecido al de países como los que acabamos de mencionar. Sin embargo, en estos momentos, es probable que para una mayoría de catalanes un modelo como el propuesto por el *Cercle*, supondría una significativa rebaja en relación a sus aspiraciones (independencia, pacto bilateral...).

En todo caso, *bienvenida sea la propuesta*. Esperemos que encuentre el deseado y necesario clima de diálogo y consenso para que pueda ser valorada. Los acontecimientos ocurridos durante las últimas horas pueden haber cambiado el tablero de juego. El pasado sábado día 2 de junio, transcurridos más de cinco meses desde las elecciones

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

catalanas del diciembre, se constituía el nuevo Gobierno de la Generalitat de Cataluña con la toma de posesión de los *consellers*, lo que supuso la retirada inmediata de la aplicación del artículo 155. Y casi a la misma hora, PEDRO SÁNCHEZ tomaba posesión del cargo de Presidente del Gobierno español surgido, por primera en la historia de nuestra democracia, de una moción de censura. Se abren nuevos escenarios. Espere-mos que sean propicios para la búsqueda del entendiendo acerca de muchos temas. El de la financiación es, sin duda, uno de ellos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Las deudas futuras no son solo una cuestión de déficit

María Cadaval Sampedro

12/6/2018

A la espera de conocer los detalles sobre la [declaración](#) firmada entre TRUMP y KIM que dicen “traerá un enorme cambio al mundo”, los equilibrios mundiales existentes se tambalean, ante la miopía del mandatario norteamericano que amenaza con una guerra comercial, al estilo de comportamientos pasados y fracasados. Entretanto, Europa asiste atónita a los devaneos electorales de sus países miembros y el titubeante rumbo en el proyecto común amenaza el destino de la Unión. La falta de concreción en las políticas fundamentales ha desatado los nacionalismos exacerbados —de derechas y de izquierdas— que difícilmente pueden derivar en el anhelado avance de la construcción de una Europa federal, sino más bien todo lo contrario. La salida del Reino Unido, la apuesta italiana por la desintegración del proyecto común, la situación territorial española, la crisis de los refugiados, el futuro del euro, la mutualización de la deuda pública, la descomposición del Estado de Bienestar son, principalmente, las cuestiones urgentes a las que atender en *un escenario de crecimiento económico, que carece de un reparto equitativo y justo de la riqueza*.

FINN KYDLAND —galardonado con el premio Nobel de Economía en 2004 junto con EDWARD PRESCOTT por sus teorías sobre la “macroeconomía dinámica”— pronunció recientemente una [conferencia](#) en la Universidad de Santiago de Compostela en la que afirmó que “los gobiernos pueden tener en sus acciones buenas intenciones, pero sobre todo muchas tentaciones para cambiar las políticas y obtener resultados a corto plazo, olvidándose de sus efectos a largo”. Y no seré yo quien contradiga esta afirmación. La Unión Europea tiene entre manos la *negociación del próximo marco financiero plurianual* y, no por repetida la historia, deja de tener vigencia el debate entre los contribuyentes y los receptores netos del presupuesto comunitario. Los pagadores —léase Alemania y los países nórdicos— quieren recortar gastos y los receptores, abogan por la necesidad de incrementar las subvenciones. Las perspectivas financieras no son halagüeñas, más aún después del *brexit* —cuyo agujero que aún no se ha concretado superará con creces los 10.000 millones de euros—, y lo determinante será saber si, de una vez por todas, Alemania se alinea con las tesis francesas de hacer más Europa. La decisión clave pasa por avanzar hacia una unión económica real además de la monetaria, con un BCE más sólido con competencias semejantes a las que tiene la Reserva Federal en EEUU, capaz de aplicar medidas de mutualización y auxilio que alivien la situación de los países miembros en el momento oportuno. Para KYDLAND, *Europa ha puesto demasiado énfasis en el papel de las políticas monetarias, necesarias en los*

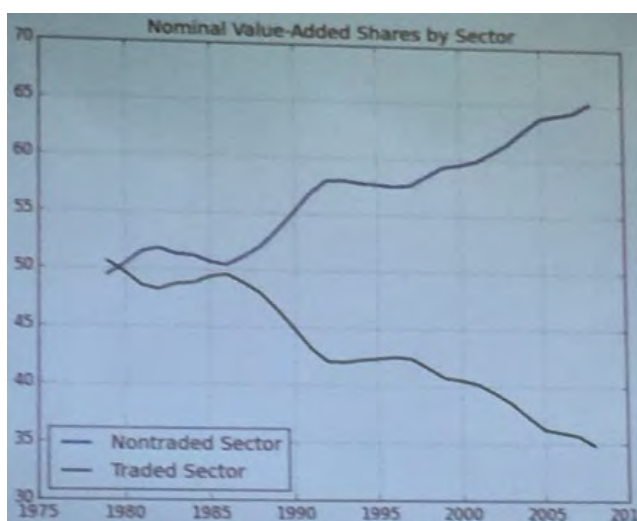
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

momentos de urgencia, pero insuficientes cuando se trata de recuperar la productividad y la eficiencia en el largo plazo. Pero, como decía SÉNECA, hay cosas que para saberlas no basta con haberlas aprendido.

En España, por ejemplo, hemos visto cómo el crecimiento económico de los últimos años ha recuperado el nivel de PIB anterior a la crisis, revelándose como uno de los más potentes a nivel europeo, ayudado por el cambio favorable en las reglas del juego y los vientos de cola que, entre otras cosas, sitúan los tipos de interés en mínimos históricos. Los desequilibrios presupuestarios se han encauzado y los objetivos de déficit están cerca de cumplirse, no sin pasar por *asumir el coste de una deuda pública creciente y estructural que habrá que atender más pronto que tarde*. Una conjunción de factores ha hecho que, de momento, la acumulación de deuda no suponga un quebranto en el presupuesto público, pero lo hará en un futuro próximo si no se ponen los medios para aliviarlo. *La consolidación fiscal española es débil, el crecimiento es inconsistente y las reformas pendientes lo atentan.* No parece que la compleja coyuntura política en la que está inmerso ayude a abordarlas en un plazo corto de tiempo, pero es preciso remangarse y ponerse a trabajar si no queremos que la próxima crisis nos coja despretegidos.

¿Por dónde empezamos? Pues quizás *por no negar la evidencia*. El país crece con un problema estructural que se desbroza en la disyuntiva entre un sector servicios que ha ido ganando terreno a un sector industrial y exportador que ha caído en picado desde los años noventa, cuya brecha es hoy esencial reducir desde una apuesta clara por la I+D+i para que todo el andamiaje futuro se pueda sostener, ¿o queremos seguir manteniendo la disyuntiva que se muestra en el gráfico?



LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

La reforma sin Reforma

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

26/6/2018

La decisión del presidente del Gobierno de no realizar una reforma en profundidad de la financiación de las comunidades autónomas es, obviamente, *fruto de un cálculo político*. Hay poco que ganar y mucho que perder en un terreno en el que los intereses territoriales son en muchos aspectos contrapuestos. Aun así, no es únicamente un problema “político”. Tampoco se puede decir *que haya un consenso técnico más allá de la crítica al modelo vigente* —en muchos casos apuntando en direcciones contrarias—.

Sin embargo, optar por no hacer nada o por canalizar las mejoras a través de acuerdos bilaterales puede ser un error. En un artículo publicado a comienzos de este año, resumí el margen de acción que, siempre en mi opinión, existía para avanzar en la mejora del sistema. *Nada ha cambiado desde entonces... salvo el Gobierno*.

La lista de “cosas que no hacer” sigue siendo similar:

- Pretender quitar financiación a unas comunidades para dárselo a otras.
- Compensar supuestas o reales insuficiencias “históricas” acumuladas de financiación.
- Perdonar deudas.
- Complicar el sistema fiscal para el ciudadano y hacerlo más ineficiente, sobre todo fragmentando la administración.
- No hacer nada.

Y también los espacios y las *opciones para avanzar*:

- Mejorar en la *igualdad* de financiación base para los servicios públicos fundamentales en todo el territorio —para ello bastaría con ajustar mínimamente los criterios de acceso a los Fondos de Convergencia—.
- Aumentar la *autonomía y la suficiencia*: introduciendo un mecanismo de decisión conjunta de las comunidades autónomas para compartir (en responsabilidad política y en recursos) las posibles elevaciones de los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales); homogenizando un suelo común en los impuestos cedidos; comprometiéndose a no publicitar equívocas reformas fiscales en los impuestos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

compartidos; promoviendo una mayor implicación real de las comunidades autónomas en la dirección de la Agencia Tributaria; avanzando en los ajustes parciales de las retenciones del IRPF ante cambios autonómicos en la legislación, incluyéndolos en el software de cálculo de las mismas.

- *Evaluación y transparencia*: reforzando y haciendo públicos los trabajos del comité asociado al Consejo de Política Fiscal y Financiera en esta materia.
- Fomentar la *convergencia y el desarrollo económico* reformando los Fondos de Compensación Interterritorial destinados al desarrollo e inversión de las comunidades autónomas.
- *Estabilidad presupuestaria*: regulando la distribución vertical de los objetivos de déficit en relación con las responsabilidades de gasto, evitando la posibilidad de sesgos a favor de la Administración central.

En resumen, quitarle la mayúscula a “la Reforma” y avanzar modestamente en “la reforma”, contribuyendo a crear los mimbres que faltan en el terreno de los argumentos y aprobando mejoras de la financiación de las comunidades autónomas peor situadas utilizando de forma transparente los mecanismos ya existentes.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

¿Qué hay de lo mío?

David Cantarero Prieto

28/6/2018

Asistimos estos días al ejercicio de acción política del Gobierno en este reseteo continuo de la agenda antes del parón vacacional. No obstante, lo más probable es que *lo que suceda a partir de septiembre precise de todo tipo de negociaciones y soluciones transaccionales*, traducidas como propuestas “reescritas” a partir de otras ya planteadas por otro/s participantes en la toma de decisiones a fin de generar acuerdos. Y es que recordemos que lo fundamental para conseguir la victoria en una larga partida no se encuentra en tener las mejores cartas sino en saber muy bien cuáles son nuestros propios límites y los de los jugadores que nos acompañan para así obrar en consecuencia.

En estos nuevos tiempos las expectativas económicas van a seguir siendo claves de cara a nuestra credibilidad internacional, siendo la bonanza económica un movimiento tendencial basado en la confianza que ahora pasará a depender de si muchas de las políticas que se anuncian pueden suponer subidas de impuestos, si bien la prueba del algodón ocurrirá *cuando se negocie el techo de gasto para 2019*, pues si se agota la legislatura, las elecciones generales serían en 2020. Así, la Ley de Estabilidad Presupuestaria configurada en el seno del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) europeo fija que la variación del gasto público no podrá crecer el año que viene por encima del 2,7% a no ser que la nueva aritmética parlamentaria modifique dicha normativa presupuestaria.

Además, a fin de poder incrementar los recursos es preciso abordar la *lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida*, con lo que supone en términos de efectos perniciosos sobre la equidad, eficiencia y competitividad. Dicho lastre de cara a la consecución de nuevos recursos públicos sigue siendo fundamental, pues la actividad “en la sombra” supone una merma de entre el 18,5% y el 24,5% del PIB, según un estudio de FUNCAS. Es decir, que el trabajo informal llega a no materializar miles de millones de euros en forma de ingresos al fisco, siendo el fraude mucho mayor en Andalucía y Canarias y menor en Madrid y las forales (País Vasco y Navarra). De este modo, el País Vasco presenta una actividad no declarada casi un 30% inferior a la media y Navarra un 25% menor, solo por detrás de la Comunidad de Madrid, siendo las regiones con mayor presión fiscal las más proclives a tener más economía sumergida.

Grandes retos para estos próximos años son *reducir nuestro fuerte endeudamiento (98,3% del PIB), apostar por el I+D+i y reformar tanto el sistema de pensiones como el de financiación autonómica*. En especial, ésta última tarea no será sencilla ya que cada

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

vez cobra mayor fuerza la posibilidad de que la nueva financiación territorial aunque cuente con un nuevo diseño de su hoja de ruta en cuanto a su materialización efectiva no llegue antes de 2021. Para justificar dicho retraso se alude ya a la falta de tiempo material para acometerla en esta legislatura tras llevar atascada desde hace años atrás, pero es mucho aún lo que se puede avanzar en este camino.

En síntesis, es pronto para saber si habrá grandes reformas con el nuevo Gobierno, debido a la necesidad de negociar continuamente lo que se pretenda aprobar y que el techo de gasto no deba aumentar más que el PIB. Estemos atentos, pues para el 30 de septiembre es de esperar, si fructifican las negociaciones al respecto, que se presenten presupuestos y si realmente se abren nuevos horizontes o persiste la archiconocida estrategia: ¿qué hay de lo mío?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Fútbol, autoridad y responsabilidad fiscal

Roberto Fernández Llera

3/7/2018

¿Quién se acuerda? Allá por julio de 2012, España ganaba una Eurocopa de fútbol, la segunda consecutiva, con un mundial entre ambas. Ahora, en 2018, La Roja es eliminada por Rusia en octavos de final del Campeonato del Mundo. Cambio de época, según los cronistas.

Pero en aquel verano de 2012 estaban pasando cosas bastante más serias. Por ejemplo, la firma de un Memorando de Entendimiento (vulgo rescate), exigiendo al Reino de España una profunda reestructuración de su sector bancario, un duro ajuste en las finanzas públicas y una intensa corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Todo ello, a cambio de un dinero prestado (que no regalado) para intentar salir de un importante agujero fiscal y financiero. *¿Será que el fútbol es contracíclico en el caso español?* Aquí tenemos un buen proyecto de investigación, mano a mano entre especialistas de la Economía y la Psicología.

El Memorando de Entendimiento impuso a España el establecimiento de “una entidad presupuestaria independiente que se ocupe de actividades de análisis y asesoramiento y supervise la política fiscal”. Pues bien, plantada esa semilla, la *criatura* iba a nacer un año después, con la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

Diseños institucionales al margen (mejorables en algunos aspectos), lo cierto es que, tras un lustro, *la AIReF se ha ganado a pulso la legitimidad en el ejercicio de sus funciones*, gracias a una tarea eficaz y decidida, venciendo una evidente falta de tradición y unos recursos propios muy limitados. Ambas restricciones han sido en ocasiones un pesado lastre en su relación con los sujetos integrantes del sector público o con el Ministerio de Hacienda, al que la AIReF se adscribe a efectos organizativos y presupuestarios. Como es sabido, las organizaciones sin personas solventes son meras carcasas vacías y, en este caso, *la elección del presidente y del equipo técnico ha sido un acierto*. Mantengamos el nivel para que no haya que desdecirse de estas palabras dentro de unos años, en especial cuando toque relevo en la cúpula.

La AIReF hoy ya es un agente imprescindible. Su *faceta preventiva complementa y refuerza la función fiscalizadora ex post de las instituciones de control externo (Tribunal de Cuentas y homólogos autonómicos), así como la tarea del control interno en todos los niveles*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

de gobierno. También se incardina con las respectivas competencias supervisoras de la IGAE, el Banco de España y, cómo no, de las autoridades europeas de vigilancia. Con todo, lo deseable sería que esta interconexión fuese mucho más estrecha entre todas estas instancias, así como con las administraciones y agencias tributarias, y con la Seguridad Social, superando recelos y construyendo espacios de confianza mutua, con el fin de *maximizar el rendimiento de los esfuerzos dedicados al control.* Un ejemplo, para no quedarnos en lo retórico: *el acceso a las bases de datos telemáticas debe ser común y compartido, incluso abierto cuando sea posible,* sin perjuicio de preservar las debidas garantías de confidencialidad, pero en modo alguno manteniendo espacios de impunidad o privilegiando el acceso a determinada información. Ítem más: la información debe ser aprovechada para elaborar nuevos indicadores con valor añadido, con el mayor grado de desagregación posible, como la propia AIReF también viene *haciendo.*

La AIReF debe garantizar (nada menos) el cumplimiento del principio constitucional de estabilidad presupuestaria. Es un objeto de simple formulación, pero de compleja articulación, ya que encierra un vasto compendio de actuaciones, tanto en términos objetivos (evaluación continua del ciclo presupuestario, seguimiento del endeudamiento público y análisis de las previsiones económicas), como subjetivos (todo el sector público).

Volviendo al fútbol, es cierto que las jugadas ensayadas en pizarra a veces salen bien y acaban en gol, pero no es menos cierto que con el balón en movimiento siempre hay un factor de incertidumbre que puede ocasionar disgustos. Con las crisis económicas ocurre algo parecido: *por mucho que planifiquemos, o por muchos seguros y colchones que coloquemos (que lo hay que hacer), nunca tendremos la seguridad absoluta de nada.*

Por eso es tan importante que la AIReF comience a “disputar” otros torneos, además del principal que ya le señala su vigente mandato. Entre otros, no estaría mal que se implicase en evaluar ex ante la efectividad de las propuestas contenidas en los *programas electorales*, para frenar la incoherencia y la demagogia, sobre todo cuando las medidas anunciadas puedan tener un impacto relevante en términos de gasto, ingreso, déficit y deuda pública.

La AIReF, junto a las demás instituciones citadas, también tiene que profundizar en el proceso ya iniciado de *revisión del gasto* en el conjunto de las Administraciones Públicas, analizando y detectando debilidades, duplicidades e ineficiencias. Y como complemento de ello, es preciso que también *evalúe de forma integral los ingresos públicos*, incluyendo elementos concretos de los impuestos y de la política tributaria, así como los beneficios fiscales (uno de nuestros grandes agujeros) y, por supuesto, el fraude

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

fiscal. Para todo ello, la AIREF puede “fichar” en plantilla o como “cedidos” a profesionales de otros ámbitos, como el Instituto de Estudios Fiscales, la auditoría pública o las universidades.

Sin duda, todo un reto, más aún, si hay que hacerlo con recursos escasos (aunque esto puede mejorar) y *preservando la independencia técnica de la AIREF*, lejos de condicionamientos políticos o de sesgos ideológicos sobre el tamaño y el papel del sector público.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

La financiación de los servicios en la España despoblada

Ana Herrero Alcalde

10/7/2018

Desde hace varios lustros, las comunidades autónomas más pobladas vienen reivindicando la necesidad de que el sistema de financiación les proporcione de mayores ingresos pues, si se analizan las cifras de recursos garantizados por habitante, suelen aparecer como las peores dotadas. Es cierto que son precisamente esos territorios los que han recibido mayores flujos de población migrante, tanto nacional como extranjera, lo que ha redundado en unas mayores necesidades de gasto: más población implica más usuarios de servicios públicos. Fue por ese motivo por el que la última reforma del sistema de financiación introdujo el recálculo anual del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, para ajustar el reparto de recursos a los cambios demográficos habidos en todos los territorios.

Sin embargo, cuando se produzca la próxima reforma del sistema de financiación autonómica —al parecer descartada en el corto plazo por el nuevo gobierno— hay otra asignatura pendiente a la que a mi juicio aún no se ha prestado suficiente atención: la despoblación progresiva de algunos de nuestros territorios. Aunque las comunidades más pobladas tienen más usuarios, *aquellas en las que la población está más estancada (o incluso cae) se ven obligadas a atender menos usuarios pero manteniendo la capacidad instalada (hospitales, escuelas, carreteras, etc.)*. Como consecuencia de esto, sus costes medios por habitante son más altos que en las comunidades con un comportamiento más dinámico desde el punto de vista demográfico.

Una muestra de la importancia que representa este asunto puede verse en la tabla adjunta. Entre 1996 y 2017, la población española creció un 17,3 por ciento. Sin embargo, ese valor medio esconde que, mientras en Islas Baleares, Cataluña, Murcia, la Comunidad Valenciana, Canarias y Madrid los valores estuvieron bastante por encima (jun 46 por ciento en Baleares!), el cuadrante noroeste peninsular ha perdido población. Si analizamos los datos de densidad, los valores también son muy heterogéneos: para una media nacional de 91 habitantes por kilómetro cuadrado, nos encontramos con que Madrid tiene 810, y Aragón tan solo 27. Con unas y otras cifras, *parece difícil asumir que las condiciones en las que se prestan los servicios públicos vayan a ser las mismas*.

Es urgente proceder a una *medición de las economías de escala que afectan a los principales servicios prestados por las comunidades autónomas*. Ignorarlas tiene dos tipos de implicaciones negativas. Por un lado, obligaremos a una parte de territorios a prestar menos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

(o peores) servicios porque producirlos es más caro que en otros lugares de España. Por otro, y como consecuencia de lo anterior, estaremos contribuyendo, aunque solo sea en el margen, a despoblar aún más las zonas rurales, pues la población abandonará los lugares donde los servicios públicos básicos no funcionen bien.

**Población y densidad de población en las comunidades autónomas
(1996-2017)**

	Población 1996	Población 2017	Variación población (%)	Habitantes/Km2 2017
Andalucía	7.234.873	8.379.820	13,8	95,66
Aragón	1.187.546	1.308.750	10,2	27,43
Asturias	1.087.885	1.034.960	-4,8	97,60
Baleares	760.379	1.115.999	46,7	223,56
Canarias	1.606.534	2.108.121	31,2	283,08
Cantabria	527.437	580.295	10	109,06
Castilla y León	2.508.496	2.425.901	-3,2	25,75
Castilla - La Mancha	1.712.529	2.031.479	18,6	25,57
Cataluña	6.090.040	7.555.830	24,0	235,29
C.Valenciana	4.009.329	4.941.509	23,2	212,49
Extremadura	1.070.244	1.079.920	0,9	25,94
Galicia	2.742.622	2.708.339	-1,2	91,58
Madrid	5.022.289	6.507.184	29,5	810,56
Murcia	1.097.249	1.470.273	33,9	129,95
Navarra	520.574	643.234	23,5	61,90
País Vasco	2.098.055	2.194.158	4,5	303,31
La Rioja	264.941	315.381	19	62,51
Total	39.541.022	46.401.053	17,3	91,71

Fuente: INE.

Apartamentos turísticos (y II): ¿ahora qué hacemos?

Luis Ángel Hierro Recio

17/7/2018

Hace unas *semanas*, tuve ocasión de repasar cómo se había producido la eclosión del turismo cultural y cuál había sido el papel que jugaban los apartamentos turísticos en el mismo. Sin embargo, el espacio limitado no nos permitía abordar sus consecuencias.

El turismo cultural masivo tiene como primer efecto externo negativo las *restricciones a la libre circulación de los residentes en espacios públicos*. Hasta este momento, el fenómeno sólo alcanza niveles preocupantes en lugares muy singulares como por ejemplo Venecia, donde se han establecido unos tornos para la entrada a la plaza de San Marcos, o Barcelona, donde para el acceso a la zona central de Parque Güell los barceloneses necesitan identificaciones especiales para el acceso gratuito. Es de esperar que, en la medida en que siga aumentando el flujo de turistas, estas limitaciones comenzarán a aparecer en otras ciudades, afectando a más ciudadanos que verán mermado su derecho a la libre circulación y que incluso dejarán de poder acceder a determinados espacios públicos de forma gratuita. Este efecto por sí solo no es lo suficientemente importante para cambiar la percepción del turismo pero si da un indicio claro de por donde caminan los límites de lo sostenible.

Un segundo efecto externo negativo mucho más importante, es la *gentrificación turística*. Por gentrificación se entiende la transformación que se produce en los barrios cuando la población es sustituida por nuevos habitantes con mayor poder adquisitivo y en su versión turística se produce cuando son los turistas desplazan a los habitantes originales. El turismo de costa que se desarrolló el siglo pasado no producía gentrificación turística ya que daba cabida a los turistas urbanizando y construyendo más allá de los límites iniciales de la ciudad. Los turistas no expulsaban a los residentes, se sumaban a ellos. Sin embargo, en los centros urbanos de las ciudades el espacio está predefinido y limitado y la gentrificación es inevitable. Los nuevos sistemas de alquiler turístico permiten multiplicar por tres o por cuatro los ingresos de los propietarios convierten en apartamentos turísticos lo que antes eran viviendas residenciales. Ello tiene múltiples efectos: primero *expulsa a los residentes en alquiler*, porque los sueldos no permiten hacer frente a las nuevas rentas; segundo, *eleva sustancialmente el precio de la vivienda*, al aumentar sensiblemente su rentabilidad, lo que hace inviable que quienes quieren residir en el barrio puedan comprar; tercero, *difunde los incrementos de alquileres y precios* más allá de los barrios donde se concentra la presión turística por el efecto contagio; y además *hace menos competitivas a las ciudades*, puesto que deja de ser interesante para

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

las empresas y los trabajadores instalarse en ellas, debido a los salarios que han de pagar a sus trabajadores para que les sea rentable su trabajo, después de pagar los gastos de residencia (ese problema ya aparece en las Islas Baleares para encontrar personal sanitario durante el verano).

A todo lo anterior hay que unir un problema mayor. Si el proceso se generaliza podemos estar en *el inicio una nueva burbuja en el mercado de la vivienda*, con los riesgos que ello implica para la economía en su conjunto. La subida del último año de los precios de la vivienda no es comprensible sin el efecto de los apartamentos turísticos. La misma se está produciendo en los centros urbanos de las ciudades más atractivas turísticamente y, dada la apatía del mercado en otras zonas, el precio medio se está elevando por el peso relativo de estas operaciones. Si la demanda de apartamentos turísticos no frena y el efecto se difunde, una nueva burbuja se puede estar fraguando, *sobre todo si la banca acompaña las subidas de precios con préstamos mayores*. Ante este panorama, la sostenibilidad turística se vuelve una cuestión de una dimensión económica mucho más trascendente de lo que en principio parece.

Los problemas descritos hacen necesaria una nueva actitud ante el turismo cultural masivo y plantearse una nueva política de vivienda, acorde a los tiempos que corren, cuyo principal objetivo debe ser, *a corto plazo, controlar la proliferación de la oferta y, a largo plazo, definir el nivel de turismo sostenible*. Así, la primera y más urgente medida es poner en marcha un sistema de regulación que ordene el nuevo mercado. Obviamente para alquilar turísticamente un apartamento se debe requerir una licencia por actividad económica, que debe implicar el sometimiento al IVA y un sistema de retención fiscal en fuente para IRPF, ello elevará los precios y hará menos competitivo el alquiler frente a los servicios hoteleros, lo que retraerá la presión de la demanda. Así mismo, debe llevarse a cabo una regulación de la actividad que la asemeje lo más posible el alquiler turístico a la actividad hotelera y que controle la intermediación y el realquiler, para frenar la proliferación de empresas o profesionales dedicadas a intermediar o realquilar.

Estas medidas ralentizarán el proceso pero no lo detendrán puesto que la diferencia entre el ingreso vía arrendamiento turístico frente al alquiler residencial es excesivamente grande. Para afrontar el problema a largo plazo será *necesario que los planes generales de ordenación urbana entren en la planificación de la actividad turística*, que incluyan estudios de impacto y sostenibilidad del turismo y que definan los lugares específicos donde sea posible la actividad de alquiler turístico y fijen el número máximo de viviendas de cada zona susceptibles de dicho alquiler. Estableciendo ese límite y el de plazas hoteleras, por supuesto, cada ciudad estará en condiciones de controlar la afluencia turística global para hacer sostenible el turismo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Evidentemente, en tanto no se frene el proceso y se dé la solución a largo plazo quedará el *problema de la reubicación de los residentes afectados por la gentrificación turística*. Cada vivienda transformada de residencial a turística es una vivienda perdida para residentes. La política de vivienda debe garantizar la dotación de la nueva vivienda y la contención del alquiler y del precio de la vivienda. La dotación de viviendas públicas en alquiler, una política poco utilizada en España, va a pasar a ser un elemento esencial de la nueva política de vivienda, como mecanismo compensatorio de la gentrificación turística (al respecto habría que empezar a pensar en dar ese uso al stock de vivienda de la *Sareb*), lo mismo que también lo va a ser una decidida política del Banco de España para contener el crédito privado al sector de alquiler turístico que limite el crecimiento de los precios.

El tipo de medidas descritas podría parecer de locos hace 30 años, por su efecto en el crecimiento económico, pero *la masificación del turismo urbano ha iniciado un cambio de percepción sobre la bondad incontrovertible del turismo*. El turismo está bien, cuando aumenta las ventas de tu negocio, te permite obtener trabajo o aumentar tu retribución, pero es un problema si te expulsa de tu barrio o tu ciudad y hace imposible que vivas en ella porque tu vivienda la ocupan los turistas. El turismo debe ser sostenible y auguro que lo será, simplemente porque *los turistas no votan y las víctimas de la gentrificación turística sí*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Demorando y “bilateralizando”

Javier Suárez Pandiello

24/7/2018

El pasado 19 de mayo los medios de comunicación se hacían eco de la intervención del nuevo *presidente del Gobierno en el Senado*, donde, ante una pregunta de Coalición Canaria viene a oficializar lo obvio:

“Pedro Sánchez reconoce que no podrá reformar la financiación autonómica esta legislatura” (*eldiario.es*).

“Sánchez no reformará el modelo de financiación autonómica” (*La Razón*).

“Pedro Sánchez descarta reformar la financiación autonómica en esta legislatura” (*Las Provincias*).

“Sánchez reconoce que no podrá renovar el sistema de financiación autonómica esta legislatura” (*El País*).

“Pedro Sánchez descarta reformar la financiación autonómica porque «no hay tiempo»” (*La Vanguardia*).

Estos titulares han sido interpretados de la única manera que pueden serlo. La aritmética parlamentaria, unida a criterios de oportunidad política (o mejor, quizás, de oportunismo político) vienen a demorar una vez más lo que, previamente todos los grupos consideraban de urgencia inaplazable, esto es, con el informe de los expertos en la mano, tratar de tejer los **consensos** mínimos necesarios para dotar a las comunidades autónomas (y, por supuesto a las siempre olvidadas entidades locales) de un marco financiero más estable, equitativo y duradero.

Con ser preocupante esta demora, tal vez lo resulte más la coletilla de algunos titulares:

“El presidente del Gobierno afirma, sin embargo, que acometerá mejoras en todas las comunidades autónomas antes de las elecciones” (*eldiario.es*).

“El presidente sí quiere acometer «mejoras» en los recursos de las comunidades de manera individual” (*El País*).

O lo que es lo mismo, entre tanto se consigue articular una mayoría cualificada que permita lograr consensos básicos en esta materia (no antes de la próxima legislatura) *¡avancemos por la senda de la bilateralidad!* ¡Mal rollo!

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

El presidente (real o ficticio) de Cataluña dice que su comunidad no acude al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Que no se le ha perdido nada allí y que, evidentemente, sus asuntos deben ser tratados entre presidentes, o sea entre iguales, *sin el ruido que originan regiones menores, que no tienen la misma voluntad de autogobierno, y por lo tanto no merecen el mismo trato*. Este argumento ha sido reiteradamente esgrimido (*mutatis mutandis*), no solo por políticos independentistas, sino por algunos que dicen no serlo y también por algún “experto”.

Desde otras comunidades, mientras alguno se malicia que la bilateralidad supondrá reconocimiento de ciertas inequidades de forma selectiva, y por lo tanto arbitraria, en función del diferente peso político (no necesariamente del diferente “color” político) de las diferentes comunidades autónomas, *otros se alegrarían de la dilación en la reforma*, pues ya les va relativamente bien con la situación actual. Lo cierto, en todo caso, es que *cualquier concesión fuera de una negociación multilateral en el seno del CPFF introducirá nuevas distorsiones* que harán más difícil una solución definitiva de consenso.

Entre medias, hoy nuevamente los medios de comunicación vienen a echar agua al vino, informando sobre las dificultades del gobierno para acomodar esas “mejoras” prometidas:

“Hacienda hará un Presupuesto con el déficit de Rajoy ante el bloqueo del PP” (*El País*).

“La senda del déficit, en peligro” (*El Mundo*).

“Díaz no renunciará «a un solo euro» de los 4.000 millones que pide Andalucía” (*eldiario.es*)

“El Gobierno no prevé un adelanto electoral pero «nadie resistirá más de lo razonable»” (*La Vanguardia*).

¡Permanezcan atentos a su Twitter!

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Descentralización y crecimiento

Maite Vilalta Ferrer

31/7/2018

En 1980, recién estrenada la Constitución, el PIB por habitante en España era de 4.662 euros. Al cabo de 20 años era de 15.935 euros y al cabo de casi 20 años más, en 2017, es de 24.999 euros. No se trata en este escrito de discutir si el incremento ha sido poco o mucho, sino tan solo de ofrecer una reflexión sobre el *cambio de posición relativa de las distintas comunidades autónomas en relación a su PIB por habitante*, en el momento de iniciar el proceso de descentralización y ahora.

Es habitual encontrar estudios, en la literatura económica, sobre la *relación entre la descentralización fiscal y el crecimiento económico* de los Estados descentralizados. Se trata de comprobar en qué medida el hecho de funcionar descentralizadamente puede ser una variable explicativa del crecimiento económico. Lo cierto es que no existen aportaciones demasiado concluyentes sobre este aspecto. Lo que sí parece claro es que el principal objetivo de la descentralización de los Estados no es, precisamente, el crecimiento económico. Es decir, *la razón fundamental que lleva a los Estados a organizarse descentralizadamente no es lograr hacer crecer su PIB*. Los Estados descentralizados lo son por otros motivos, generalmente, políticos.

Quizás lo que sí influya al crecimiento económico, no es tanto el grado de descentralización, sino *el tipo de descentralización*, básicamente, de cómo esté repartido el poder económico y político entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales. No es lo mismo que todos tengan capacidad de decisión sobre aquellas políticas de gasto con una clara incidencia sobre aspectos económicos (infraestructuras, I+D+i, educación, etc.), o que solo la tenga el gobierno central. No es lo mismo que todos tengan cierta capacidad de decisión sobre cómo obtienen sus ingresos, o que solo la tenga el gobierno central. El tipo de relaciones que se establecen entre los distintos gobiernos que conforman un Estado descentralizado, importa. Si se tiene que competir debe hacerse con igualdad de condiciones. Y si se tiene que cooperar, las reglas del juego deben estar claramente definidas y deben cumplirse.

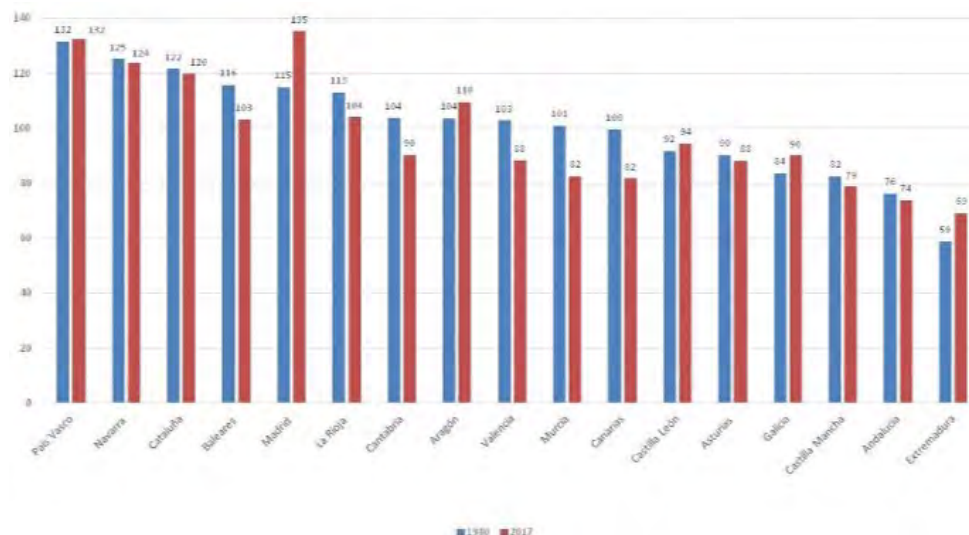
El gráfico muestra la posición relativa en PIB por habitante de las comunidades autónomas, correspondiente a los años 1980 y 2017. El orden en que aparecen en el gráfico es el existente en el primer año. En aquel momento, el País Vasco y Navarra ocupaban el primer y el segundo lugar, con un PIB por habitante de un 32% y un 25% por encima de la media, respectivamente. Extremadura y Andalucía aparecían en los últimos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

puestos de la clasificación, con un PIB per cápita de un 41% y un 24% por debajo de la media, respectivamente.

PIB por habitante (índice)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

Si comparamos esta situación con la existente al cabo de 37 años, se observan algunos hechos destacables:

- Se produce una “pequeña” reducción entre el valor máximo y el mínimo. La distancia entre uno y otro se recorta 7 puntos. De un intervalo entre 132 y 59 (73 puntos), se pasa a 135 y 69 (66 puntos).
- Madrid pasa a ocupar un indiscutible primer lugar. Su PIB por habitante ha pasado de estar un 15% a un 35% por encima de la media, adelantando de este modo, al País Vasco, Navarra, Cataluña y Baleares.
- Extremadura y Andalucía continúan siendo las comunidades autónomas peor situadas. El PIB por habitante de Extremadura está ahora un 31% por debajo de la media, y el de Andalucía un 26%.
- El PIB por habitante del País Vasco y Navarra, a pesar de haber perdido el liderazgo, ha conservado su posición en relación a la media. Las comunidades autónomas cuyo PIB por habitante ha perdido una mayor posición relativa respecto la media son, por este orden: Murcia, Canarias, Valencia, Cantabria y Baleares.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Estos datos tan solo nos ofrecen la imagen de dos momentos del tiempo, dónde estábamos y dónde estamos ahora. Quizás lo más llamativo de esta simple comparación es comprobar que *el proceso descentralizador que hemos llevado a cabo, ha ido acompañado de un reforzamiento del centro (Madrid) y de una no reducción de las desigualdades*. El crecimiento ha sido desigual. Sería interesante analizar hasta qué punto nuestro particular modelo de descentralización fiscal puede ser una variable explicativa de esta situación.

¿Y si comprobáramos que quizás repartiendo de otro modo el poder económico y político entre gobierno central y gobiernos autonómicos logramos cambiar realmente la situación? *¿Y si dando más capacidad de decisión a los gobiernos autonómicos, tanto por el lado del gasto como por el lado del ingreso, los incentiváramos a tomar decisiones más productivas y más competitivas?* Tan solo son reflexiones al hilo de los datos. Son hipótesis que deberían ser contrastadas. Lo que sí es cierto es que la situación actual no es buena para el conjunto, solo lo es para unos pocos. ¿Y si pensáramos en ir cambiando nuestro modelo de descentralización?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

El cubo de Rubik autonómico

María Cadaval Sampedro

4/9/2018

El pensador e historiador israelí YUVAL NOAH HARARI afirma en su última obra, *21 lecciones para el siglo XXI* (Debate), que en el mundo de hoy, “inundado de información irrelevante, la claridad es poder..., aunque, con frecuencia, ni siquiera nos damos cuenta de que se esté produciendo un debate o de cuáles son las cuestiones claves del mismo”. Y así es, tanto si nos referimos al cambio climático como a la financiación autonómica.

Hace ya algo más de un año, un *grupo de expertos* designados al efecto estudiaron un nuevo modelo de financiación autonómica, capaz de enmendar al actual caducado y malogrado. El documento esboza las directrices a seguir por los políticos que tengan encomendada la labor de adoptarlo, que pivotan alrededor de tres cuestiones: la fijación ex ante de un *grado de nivelación* que “limite” la redistribución de recursos entre territorios, proporcionar mayor *corresponsabilidad fiscal* e incidir en el *carácter contracíclico* del sistema, proponiendo incluso un fondo de reserva para encarar mejor las situaciones de crisis económica.

Parece sencillo, pero no lo es. *El actual modelo de financiación autonómica funciona como un cubo de Rubik*, incapaz de encajar las piezas con la suficiencia, equidad y responsabilidad que se le demandan. La ecuación fiscal en la que se ha desarrollado el Estado de las autonomías permanece prisionera de la descentralización de un gasto público que manejan con libertad las comunidades autónomas —un tercio del total y la mitad del personal de la administración pública— y un sistema de ingresos que arrastra un retraso estructural que lo ha revelado inconsistente. Vigente desde 2009, se armó al albur de los superávits presupuestarios emanados de la anterior etapa de crecimiento económico y *se reveló incompetente para dar respuesta a una situación de colapso económico-financiero como la vivida*, que tocó de lleno a las comunidades autónomas. La abrupta caída de los ingresos, el desequilibrio fiscal vertical, la incoherente distribución de recursos a nivel horizontal, la elevada elasticidad-renta de los servicios prestados por las autonomías, el incremento de los costes de financiación de la deuda, la falta de control concomitante sobre la evolución de los préstamos y, en definitiva, 17 maneras diferentes de gestionar y concebir el control sobre las cuentas públicas, arrojan un resultado insostenible, revestido de una complejidad innecesaria que, más pronto que tarde, habrá que atajar.

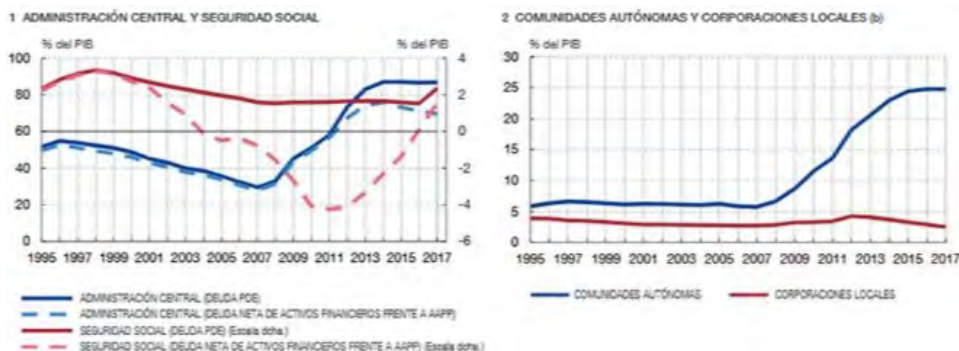
Las tensiones financieras pusieron en evidencia la *fragilidad institucional del Estado español*, presionado desde arriba por la lupa de la vigilancia exhaustiva de la UE y el cumplimiento del objetivo de consolidación fiscal, y por abajo por las comunidades

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

autónomas que, de repente, vieron esfumar su ahorro y ensancharon la brecha negativa entre los ingresos y los gastos, provocando una explosión de la deuda pública autonómica, sin parangón hasta el momento, que pusieron a los entes autonómicos bajo la tutela estatal de la mano de los mecanismos de financiación extraordinaria.

Deuda PDE por subsectores de las Administraciones Públicas



Fuente: Banco de España.

La autonomía financiera regional, acompañada de suficiencia y equidad, siguen siendo las *asignaturas pendientes del sistema*. Es innegable que más del 80% de los ingresos autonómicos son tributarios, pero también lo es que *las comunidades autónomas tienen solo competencia normativa sobre la mitad*. Mucho se habla de las diferencias de tributación entre regiones, alimentada por la existencia de unos tributos propios que superan en número los 80 y que han sufrido en el último año alrededor de 700 cambios normativos entre bonificaciones, deducciones o bonificaciones, pero cuyo resultado recaudatorio resulta ridículo, alcanza apenas el 2% del total.

Es evidente que el sistema autonómico precisa de un cambio y una simplificación y no solo de financiación, también de adaptación del andamiaje institucional a la realidad del Estado de las autonomías del siglo XXI, en el que se podría *prescindir, por ejemplo, de las diputaciones provinciales a nivel local y tantas otras instituciones innecesarias* creadas al albur del mimetismo organizativo en las comunidades autónomas con respecto al Estado central. ¿Es racional este modelo?, ¿puede soportar que otra comunidad —léase Cataluña— adopte un sistema de cupo?, ¿cabe la posibilidad de incluir un mecanismo de solidaridad interterritorial en las comunidades forales? Muchas preguntas que esperan una respuesta política clara, más allá de una montaña de datos irrelevantes.

Importantes retos que requieren de voluntad, determinación y, si me apuran, gallardía, pero ¿quién dijo que gobernar fuese fácil?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Racionalmente equivocados

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

11/9/2018

Desde julio disponemos de los resultados detallados del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas hasta 2016, ocho años completos. Pocas noticias han recogido, analizado o publicitado estos resultados. Y ya desde hace un año contamos con el Informe de la comisión –formada por veintiún expertos– para la revisión del modelo, el cual se unió a decenas de análisis y propuestas anteriores, sin que ninguno de los gobiernos en ejercicio haya hecho uso de sus conclusiones o recomendaciones.

Contamos con información pública de calidad, de personas formadas para su análisis y de numerosos estudios y propuestas. No podemos culpar a la ocultación, la ignorancia, o la falta de debate...y, sin embargo, somos incapaces de proponer reformas con un grado de consenso suficiente para su viabilidad. ¿Qué está pasando?

Una explicación aparentemente sencilla sería que *el problema está en “el problema”*, que la descentralización fiscal por esencia contempla objetivos irreconciliables de eficiencia y equidad e intereses territoriales enfrentados. Y en cierto grado así es. Una máxima autonomía imposibilita nivelar las diferencias de capacidad de financiación, al igual que una máxima igualación imposibilita la autonomía. Y cualquier criterio de fijación de necesidades y de mecanismos de nivelación favorecerá más los intereses de unos que de otros. Pero ¿no es todo esto una obviedad?, ¿no son características compartidas con la mayoría de las decisiones que afectan a nuestra vida en común? Y, sobre todo, ¿no es algo de lo que todos los expertos, políticos e, incluso, ciudadanos-votantes deberían ser conscientes a la hora de plantear y valorar las opciones de mejora?

En su libro, *Enlightment Now (En defensa de la Ilustración)*, STEVEN PINKER analiza diversos estudios recientes sobre los errores de razonamiento ocasionados no por la falta de información o capacidad de análisis, sino por el incentivo –incluso, y en mayor medida, de los individuos más racionales– a mantenerse y *defender el conjunto de ideas que identifican su pertenencia a un determinado grupo o ideología*. En los experimentos realizados, en especial, por el profesor de YALE DAN KAHAN, se muestra cómo ciudadanos coherentes y con conocimientos avanzados *se ciegan voluntariamente al analizar problemas relativamente sencillos cuando estos se plantean con una carga ideológica* (como puede ser la interpretación de las cifras de un estudio sobre la eficacia del control de armas para prevenir el crimen), mientras que los afrontan de forma impecable cuando, pese a ofrecer las mismas cifras, se refieren a una cuestión no politizada (como

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

la eficacia de una crema para prevenir una erupción en la piel). Diversos artículos se han referido a estos resultados con titulares realmente desalentadores: “Cómo la política nos vuelve estúpidos”, “La ciencia lo confirma: la política arruina tu capacidad para las matemáticas” o “El descubrimiento más deprimente de la historia”. *Ser voluntaria e individualmente irracional sería en muchos casos racional* al permitir proteger tu pertenencia a un grupo y la consistencia de tus opiniones pese a las evidencias en contra, siempre que esa postura individual no implique un coste individualizable importante. Esta “tragedia de las creencias compartidas” derivada de un proceso cognitivo “protector de la identidad” estaría, en opinión de este autor, detrás de la explicación de recientes muestras de irracionalidad en pleno siglo XXI vinculadas al éxito de noticias –claramente– falsas y teorías –desquiciadamente– conspirativas.

Volviendo a la financiación autonómica, uno de los nueve votos particulares –emitido por expertos propuestos por la Administración General del Estado– en los que se plasmó la falta de consenso en materias esenciales de la definición de la posible reforma (ordinalidad; ausencia de perdedores; criterios de necesidad; alcance de la nivelación, tratamiento de endeudamiento; etc.) culpa precisamente a un sesgo “partidista” de la falta de éxito: “Este *modelo de «expertos con bandera»* ha hecho casi inevitable que los integrantes de la Comisión se vieran como representantes de la administración que los ha propuesto, más que como expertos independientes con opiniones basadas en criterios profesionales.”

Desgraciadamente, como también recuerda PINKER, *ninguno estamos exentos de este sesgo*, incluso a la hora de identificar los sesgos de los demás (*the bias bias* o la paja en el ojo ajeno respecto a la viga en el propio). Este sí que es un problema de difícil solución, pero no deberíamos desesperarnos. Quizá un primer paso para, al menos, mitigarlo sea –y no es precisamente una novedad– ser capaz de *ponernos en el lugar del otro*.

Bueno, o quizá, simplemente, yo esté equivocado en todo lo anterior.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

El otoño que nos viene

David Cantarero Prieto

18/9/2018

El debate presupuestario en este otoño que se acerca va a ser de los más relevantes de estos últimos años. A la espera de cifras detalladas, no resulta demasiado aventurado hacerse algunas ideas de lo que vamos a encontrarnos y de los discursos más que pre-visibles de Gobierno y oposición. Al actual difícil equilibrio parlamentario se une además algo poco común y es que, por primera vez desde hace más de treinta años, *las pensiones como principal gasto social se ha colocado entre las cinco primeras preocupaciones del ciudadano de a pie*, según el Barómetro del CIS.

Los protagonistas de los telediaros han cambiado, pero las cifras son casi las mismas que siempre. La discusión no va a ser respecto a qué partidas aumentarán más y cuáles menos, pues serán una excepción las cifras en negativo, sino más bien sobre cuáles serán las nuevas prioridades y *el efecto arrastre que eso va a suponer para comunidades autónomas y entidades locales*. Todo eso en un marco general en donde, según consta en el *Programa de Estabilidad 2018-2021* remitido a Bruselas, se sigue con el horizonte de dejar de tener déficit público en 2021, aunque con una deuda pública por encima del 90% del PIB hasta esa fecha. Que esa “carta a los Reyes Magos” sea realidad o una simple quimera depende ahora de tal conjunto de variables marcadas por la incertidumbre que hace que el número de escenarios presupuestarios para dicho inicio de década se multipliquen exponencialmente.

Tocará mover ficha y por eso sería necesario prestar atención a varias cuestiones. Primera, que el Gobierno debería esforzarse en plantear *una propuesta de presupuestos como la solución menos mala que se puede ofrecer*, dado el riesgo de desaceleración coyuntural de la economía y las dificultades de volver a experimentar prorrogas presupuestarias. Segunda, si el “no a los recortes” es la hipótesis de partida, eso obliga a *perseguir la máxima eficiencia en la gestión de los recursos públicos disponibles y explorar nuevas fórmulas de financiación de servicios*, pues la obra pública parece que ha vuelto a escena. Y tercera, sería preciso que *la ejecución presupuestaria sea sometida a un mayor control y no genere agravios comparativos* como en el pasado.

La realidad se impondrá como esos días más cortos que supone el final del verano y ese cambio de horario que nos anuncian que acabará eliminándose. Eso supondrá volver a discutir no solo sobre lo que se gasta y dónde, sino también respecto a la financiación y medidas concretas. Es decir, constataremos si se camina en la senda del

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

incremento del IRPF para las rentas altas, faltando así por concretar si se opta sólo por elevar dicho gravamen sobre los rendimientos de trabajo o de actividades económicas, o si se va a ampliar a las rentas de capital, que es dónde reside la guinda del pastel. Igualmente, cabe preguntarse por la nueva redefinición de las rentas altas frente a las medias o bajas (¿150.000 euros, 60.000 u otras cantidades?). Dicha medida *win win* no será suficiente y la necesidad de *avanzar en otros campos tributarios hasta ahora inexplorados* se hace necesaria si no se quiere caer en la reiteración de medidas muy mediáticas, pero de limitado impacto real en cuanto a incremento en la recaudación.

El debate está servido y se retomará tras este último parón vacacional, pero la teoría de la elección colectiva nos enseña desde hace años la importancia de conseguir acuerdos, siendo eso precisamente sobre lo que hay que esforzarse. Hay deberes por hacer para este otoño que nos viene.

Pagar por la piscina y no por la escuela

Roberto Fernández Llera

25/9/2018

Hagamos política-ficción. Supongamos que todos los servicios municipales se pueden financiar con precios públicos y con tributos basados en el principio del beneficio. En otras palabras: *quien quiera un servicio público, que se lo pague. Quid pro quo*, como decían los clásicos.

De esa forma, los impuestos que gravan una base fiscal amplia, como es el caso de la propiedad inmobiliaria, podrían ser reducidos a la mínima expresión o, en el extremo, eliminados, obteniendo ganancias generales de eficiencia. En la medida en que muchos servicios públicos tienen una demanda individualizada y se puede identificar –y excluir– a los usuarios a un coste razonable, *la aplicación del principio del beneficio en materia de financiación local no parecería entonces una mala idea*. Pero ya está; ahí se acaban las teóricas ventajas.

En esa fantasía, *el ciudadano deja de existir y pasa a ser un cliente*, de la misma forma que el sector público pasa a ser un proveedor ordinario de bienes y servicios, sin más preocupación que obtener rendimientos –o como mínimo no tener pérdidas– por vender esos productos, como hace cualquier empresa privada. En la vida real esto no es posible, ni tan siquiera deseable.

Por ejemplo, se entiende socialmente aceptable cobrar un precio público por la entrada a la piscina municipal o a un espectáculo cultural. Sin embargo, muy pocas personas en España estarían dispuestas a pagar ese mismo precio público cuando acuden al centro de salud o cuando llevan cada día a sus hijas e hijos a la escuela infantil o primaria.

La hipotética *cobertura del gasto público de forma exclusiva o mayoritaria con ingresos basados en el principio del beneficio contraviene una elemental noción de equidad*, ya que deja excluidas a numerosas personas, las más necesitadas. Afortunadamente, ni la Sociología, ni la Ciencia Política, ni la Economía Pública, ni la propia Constitución Española, dan argumentos para plantear un escenario tan extremo.

Pero la película de la financiación local tiene un final abierto, como en aquellos libros donde se elegía la aventura en función de la estrategia seguida entre páginas. Cada gobierno local puede decidir hasta dónde y cuánto utiliza el principio del beneficio para financiar los servicios que presta o las obras que acomete. El conocido conflicto

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

entre eficiencia y equidad está servido y, como casi siempre, será *una cuestión de preferencias políticas*, a dirimir en elecciones, consultas populares o plenos municipales. La única premisa es que el principio del beneficio no sea un sustituto completo de los impuestos basados en la capacidad económica, ni de las transferencias recibidas, ni del endeudamiento, pero sí un excelente *complemento* de estos recursos.

En todo caso, los ingresos basados en el principio del beneficio *no serían suficientes*, salvo que el gasto se recorte de manera dramática y/o se establezcan tasas, precios públicos y contribuciones especiales a niveles estratosféricos. En segundo lugar, el oscurantismo que todavía acompaña el cálculo de los *costes de prestación* (la contabilidad analítica, salvo honrosas excepciones, ni está ni se la espera) dificulta en grado sumo este tipo de ingresos. Tercero, porque en tales condiciones resulta muy complicado desplegar un *eficaz control interno y una rigurosa fiscalización externa*. Y, cuarto, porque su *elevado coste electoral* expulsaría del mercado político al partido o a la candidatura que pretenda tal solución.

En definitiva, parece más aconsejable *que los objetivos redistributivos se reserven a las políticas de gasto local*, por su mayor efectividad. Las ganancias de eficiencia se puedan explotar así en toda su extensión con tasas, precios públicos y contribuciones especiales (para estas últimas, probablemente, *recuperando su carácter obligatorio* en determinados supuestos). La legislación de haciendas locales ya permite —aunque no obliga— que las tasas y los precios públicos se desvinculen del coste, pero esta medida lo único que provoca es un debilitamiento de la eficiencia, sin que mejore la equidad, produciendo efectos regresivos en demasiadas ocasiones.

Claro que, si hablamos de *municipios ínfimos*, con un puñado de habitantes, entonces ni siquiera podemos escribir en serio de todo esto.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

La fórmula mágica

Ana Herrero Alcalde

José Manuel Tránchez Martín

2/10/2018

Fue una obsesión permanente entre alquimistas, magos, e incluso algunos monarcas de la Edad Media, la búsqueda de la fórmula mágica de la piedra filosofal. Se creía que con ella se podría convertir cualquier cosa en oro, con lo cual la riqueza del reino estaría asegurada. Para los que nos dedicamos a la investigación de las finanzas públicas en España también existe una fórmula que ha tenido un permanente halo mágico, debido a la imposibilidad que hemos tenido para poder conocerla, analizarla y estudiarla. Nos estamos refiriendo a *la fórmula de cálculo del Cupo Vasco*.

Es cierto que desde que se acordó la cuantía del primer Cupo de la democracia, se viene afirmando que la fórmula es muy sencilla: el País Vasco aporta a las finanzas del Estado *el 6,24 por ciento* del gasto no transferido a esa comunidad. Se supone que ese 6,24 por ciento era el peso que la economía vasca tenía en el PIB nacional en aquella época. Pero lo cierto es que la fórmula es mucho más compleja porque, una vez aplicado ese coeficiente, viene *una infinidad de ajustes* de los que nunca se ha dado cuenta. El resultado final es una cuantía que nadie sabe a qué responde, pero que todos intuimos que es la *consecuencia de una mera negociación política* en el mejor de los casos, o de la magia alquimista en el peor de ellos.

De hecho, circula por ahí una leyenda urbana —y por lo tanto sin referencias reales— según la cual la cuantía inicial del cupo se cerró a finales de los 70, en plena negociación de los Pactos de la Moncloa, en una dura negociación entre ADOLFO SUÁREZ, ENRIQUE FUENTES QUINTANA y XAVIER ARZALLUS. Dice la leyenda, en su versión más suave, que el apoyo del PNV a los Pactos se consiguió preguntándoles: “¿cuánto queréis pagar?”.

A día de hoy, el cálculo del Cupo sigue teniendo ese halo mágico, pero nos hacemos eco de ello porque una reciente Sentencia judicial (Sentencia 88/18 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 7 de Madrid) **obliga a publicar el acuerdo** firmado por el Gobierno central y la Comunidad Autónoma del País Vasco en mayo de 2017, en el que se halla actualizado el cálculo del Cupo. Aunque la cocina estadística y económica de indicadores lo soporta (casi) todo, damos la bienvenida a esta sentencia, en la medida en que pueda contribuir a aumentar la transparencia de las relaciones financieras entre distintos niveles de gobierno. El resultado no será otro

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

que conseguir mayor información, para que los ciudadanos sean conscientes de los flujos económicos que se producen y de la responsabilidad que cada gobierno tiene sobre los mismos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

¿Será 2019 el año que vivimos sin presupuesto?

Luis Ángel Hierro Recio

10/10/2018

Existen momentos en los que confluyen los astros en pos de algo ocurra o no ocurra y parece que en este momento se han alineado para que 2019 puedan pasar a la historia como el año que vivimos sin presupuestos.

A fecha de hoy tenemos un gobierno de España con 84 diputados, un gobierno rebelde en Cataluña que sigue empeñado en dinamitar cualquier viso de estabilidad política (aunque ahora un poco roto), una oposición dividida que pugna por la supremacía en el ámbito de la derecha y anda a la deriva ideológica, y una Unión Europea negociando el Brexit y a la par enfrentándose a una rebelión presupuestaria, nada más y nada menos que de Italia.

Con estos mimbres *el panorama es muy desalentador en cuando a la posibilidad de tener presupuestos en el momento que corresponde*. Ciertamente tampoco es una cuestión de una gravedad irreparable, baste recordar que el gobierno de Rajoy aprobó los presupuestos de este año con 6 meses de retraso, y el único problema que tenía era que el PNV no quería votar junto a un gobierno que aplicaba el artículo 155 en Cataluña. No obstante, si un motivo tan poco relevante produjo tanto retraso, imaginémonos cómo puede ser de larga la espera si este gobierno tiene que: *modificar la ley de estabilidad presupuestaria* para eliminar el veto del Senado a la senda de déficit, con la Presidencia y la mayoría de la Mesa de las dos cámaras controladas por la oposición; *conseguir que ERC y PDCat no voten en contra* con sus líderes en la cárcel o huidos de la justicia; y que *Podemos y sus coaligados estén dispuestos a votar a favor de un presupuesto* que daría alas electorales al PSOE a su costa. Y todo esto, sin contar con la *rebelión de los abuelos y las abuelas*, que son conscientes del valor de su voto y no se van a contentar con maquillajes, y con los *organismos internacionales controlados por los liberales* con el aliento en el cogote del gobierno pidiendo lo contrario.

Paro no sólo eso, si el panorama era ya difícil la convocatoria de las elecciones en Andalucía lo pone aún más complicado si cabe. Al adelantarse las elecciones andaluzas *se pone en marcha la que probablemente vaya a ser la mayor campaña electoral de nuestra historia*. El día 2 de diciembre se votará en Andalucía y comenzará el calvario de formar gobierno, lo que nos colocará, salvo sorpresa, en primeros de febrero, a escasos cuatro meses de las elecciones autonómicas, locales y europeas y por tanto en plena precampaña electoral. La pregunta es ¿qué partidos van a querer dar su apoyo al PSOE durante

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

el íterin andaluz o en plena precampaña de municipales y autonómicas? ¿Y qué comunidad autónoma o ayuntamiento no se va a lanzar al cuello del presupuesto del gobierno, justo antes de las elecciones, si el presupuesto no va cargado de un maná para ayuntamientos y comunidades? Los del PSOE lo harán para demostrar que defienden a su tierra antes a las siglas y los del resto de partidos para explotar el victimismo y echar la culpa al gobierno de todos los males.

O sea, la tormenta perfecta. Y en esa tormenta es en la que el Gobierno debe *decidir cuándo presentar los presupuestos* a sabiendas de que cuando lo haga caminará sobre el filo de la navaja. Si lo hace pronto, PP y Ciudadanos acelerarán todo lo posible los trámites para intentar tumbarlos y conseguir que se convoquen elecciones de inmediato, y si lo hace tarde el cronometro electoral se irá acercando cada vez más peligrosamente a los sucesivos procesos electorales, donde tal como está el panorama, será como jugar a la ruleta rusa.

No obstante, tal como se demostró con el proceso secesionista el pasado año, *la economía depende mucho menos de la estabilidad institucional de lo que parece*. Además, con el proyecto de presupuestos remitido a las Cortes, las comunidades autónomas y los ayuntamientos elaborarán sus presupuestos y el Gobierno podrá gestionar un presupuesto prorrogado como ha ocurrido en 2018. O sea: las cuentas esperarán o puede que incluso nos quedemos sin ellas, pero afortunadamente la maquinaria no dejará de funcionar.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Una de presupuestos, sin condimento territorial

Javier Suárez Pandiello

16/10/2018

Empieza una vez más a respirarse ambiente preelectoral tras la convocatoria andaluza y la creciente inestabilidad catalana. Si a ello le añadimos el acuerdo presupuestario alcanzado la semana pasada entre el Gobierno socialista y Unidos Podemos, pendiente a su vez de ser extendido al resto de fuerzas parlamentarias necesarias para alcanzar la mayoría en el Congreso, uno tendería a pensar que se avecinan semanas de intensas negociaciones políticas, en las que será difícil distinguir qué parte de las mismas están sustentadas en cálculos realistas de gobierno efectivo y cuáles deben ser vistas únicamente en clave de *marketing* electoral.

Son estos tiempos proclives a sobreactuaciones, tanto desde la oposición, siempre ansiosa por agudizar las contradicciones del ejecutivo y sus “amistades peligrosas”, que dicen algunos, como desde el propio Gobierno, más propenso a marcar distancias con las políticas económicas de la Administración anterior, aun cuando en no pocas ocasiones se trate más de deseos todavía insatisfechos que de realidades palmarias.

El caso es que, en lo que respecta a los asuntos de financiación territorial, que son los que constituyen en esencia la materia de análisis de este [blog](#), el pacto presupuestario no incluye demasiadas novedades de interés. Más bien al contrario, diríase que *existe un acuerdo implícito para no abordar los asuntos más relevantes*, dilatándolos en el tiempo, y *dejar abierto un cierto margen para negociaciones bilaterales que pudieran resolver urgencias a corto plazo*, incluso a riesgo de originar nuevos problemas a añadir a los ya largamente denunciados.

Así, en un [acuerdo](#) en el que se incluyen multitud de asuntos regulatorios sin incidencia directa en materia presupuestaria, *nada se apunta acerca de la necesaria reforma del modelo de financiación autonómica*. Por el contrario, se incorporan al documento *importantes compromisos en materias de competencia autonómica*, especialmente en los ámbitos más ligados al Estado del Bienestar (sanidad, educación, vivienda, dependencia y demás servicios sociales). Ciertamente es que, en parte, vienen con compromisos de financiación estatal, pero, casi siempre lo son en forma de transferencias finalistas, sin abordar de frente la edificación de un modelo general de financiación que permita, con garantías, el ejercicio efectivo de la autonomía, permitiendo a las comunidades autónomas el establecimiento de sus propias jerarquías y prioridades en materia de gasto. Asuntos como el gasto sanitario, la jornada lectiva en los centros escolares, las tasas

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

universitarias o la modificación de la normativa de alquiler inciden directamente en las competencias autonómicas y cualquier alteración sobre esas materias debería ser acompañada de cambios, no meramente coyunturales, en los mecanismos de financiación de los mismos.

Por otra parte, y en ausencia de un modelo general de financiación consensuado, el hecho de que la aprobación definitiva de los presupuestos dependa críticamente de los votos parlamentarios de grupos con intereses territoriales especialmente marcados (nacionalistas vascos y catalanes, confluencias territoriales del grupo de Unidos Podemos, tales como Compromís en la Comunidad Valenciana o las Mareas gallegas) pudiera dar lugar (aunque sea como mera hipótesis) a *procesos de negociación bilateral poco o nada transparentes que eventualmente beneficiasen a esos territorios en detrimento de otros*, en cuyo caso alimentaría aún más la ya larga lista de agravios comparativos esgrimida en este debate. Es misión del gobierno, ser cuidadoso en este sentido.

Finalmente, en materia local, el documento de acuerdo presupuestario avanzado la semana pasada, abunda un poco más si cabe en este argumento. Ciertamente, el documento presenta aparentemente un carácter más abiertamente municipalista en la medida en que deja *mayores márgenes de actuación a los municipios financieramente saneados*. De hecho, les permite incrementar el ámbito de posibles inversiones financieramente sostenibles en materias con especial repercusión social, mejorar las tasas de reposición de sus efectivos y, ya en el ámbito de los deseos, intentar que se adopten medidas tendentes a revertir el abandono rural. Sin embargo, en materia de financiación general, *sigue sin vislumbrarse en un futuro próximo una reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales* y se limita a proponer la creación de un grupo de trabajo formado por el Ministerio de Hacienda y la FEMP para la compensación a los ayuntamientos por las cantidades que tengan que devolver a los contribuyentes por liquidaciones del impuesto de plusvalía, compromiso que, en todo caso, sí constituye un avance aunque insuficiente, respecto a la posición de partida.

En suma, que tratándose de financiación territorial, una vez más a esperar y ver (*wait and see*, que dicen los sajones), porque pese al ruido y la alharacas que derivan de los presupuestos *nasciturus*, no se vislumbran avances a corto plazo, y menos aún si tomamos carrerilla preelectoral.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Financiación autonómica: más liderazgo político

Maite Vilalta Ferrer

23/10/2018

En octubre de 2013, hace pues cinco años, se acordó añadir un nuevo artículo en el [reglamento](#) del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CPFF), con el objetivo de crear el llamado *Comité Técnico Permanente de Evaluación*, previsto en el último acuerdo de financiación autonómica de 2009.

La función de este Comité es doble: por un lado, *evaluar los distintos elementos estructurales* del sistema de financiación de las comunidades autónomas, y así poder informar al CPFF de las posibles modificaciones que requiera el sistema; y, por otro lado, *analizar el impacto* que las actuaciones legislativas del Estado y de las propias comunidades autónomas puedan suponer para las haciendas tanto central como autonómicas.

El Comité está compuesto por el titular de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, que ejerce de presidente, y por un representante de cada comunidad autónoma. El secretario, con voz pero sin voto, es un representante de la mencionada Secretaría. Tanto el presidente como los representantes de las comunidades autónomas pueden ser asistidos por invitados. Así pues, el presidente, si lo desea, puede invitar a un montón de gente: un representante de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, un representante de la Secretaría de Estado de Hacienda, y todos aquellos otros representantes de la Administración General del Estado cuya presencia considere conveniente. Asimismo, el miembro representante de cada comunidad autónoma puede ser asistido por un representante de su respectiva Consejería de Hacienda. Además, cuando así lo aconseja la naturaleza de los asuntos a tratar, pueden participar en la realización de los trabajos y asistir a las reuniones del Comité, expertos de acreditada solvencia y experiencia profesional que el presidente del Comité convoque, por iniciativa propia o del propio Comité. Y tanto el CPFF como el propio Comité pueden acordar la creación de grupos de trabajo para llevar a cabo la elaboración de trabajos preparatorios, propuestas o informes que concluirán con la elevación al propio Comité.

Hasta aquí la descripción de la creación, función y composición del Comité. Veamos ahora cuál ha sido la cronología de los hechos.

Recordemos que *el modelo de financiación autonómica debería haber sido revisado en 2014*. Pues bien, en enero de aquel año se creó un grupo de trabajo que, en su primera reunión, acordó solicitar a cada comunidad autónoma la elaboración de un documento de análisis de los resultados del modelo para, posteriormente, elaborar un informe-

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

resumen y elevarlo al Comité Técnico Permanente de Evaluación (en realidad, un año atrás, en enero de 2013, ya se había aprobado la creación de un grupo de trabajo con un objetivo similar). Al cabo de dos meses, en marzo de 2014, las comunidades autónomas enviaron al Ministerio los documentos de análisis que se les había solicitado. Y al cabo de tres meses, en julio de 2014, el Ministerio les envió un informe-resumen para que pudieran realizar sus observaciones. Al cabo de unos días, las comunidades autónomas las empezaron a enviar. No se produjo ningún otro avance hasta que en septiembre de 2015 (¡al cabo de un año y dos meses!), el Ministerio pidió una actualización del documento con los datos de la liquidación correspondiente a 2013, puesto que el informe anterior se había realizado con datos de 2012. A finales de septiembre de 2015, ya se disponía del documento actualizado y se acordó abrir otro período para que las comunidades autónomas pudieran realizar unas segundas observaciones. Transcurrieron los meses y en abril de 2016, se llevó a cabo una segunda reunión del grupo de trabajo (¡habían transcurrido más de dos años desde la primera reunión!), en la que se acordó establecer un plazo adicional para poder presentar observaciones antes de elevar el documento definitivo al Comité Técnico Permanente de Evaluación. Se dispuso de la versión definitiva en febrero de 2017, que fue enviada al Comité una vez incorporadas algunas observaciones que aun hizo alguna comunidad autónoma. “Tres años para elaborar el informe!

Mientras tanto, recordemos que en febrero de 2017 el Ministerio creó una *Comisión de Expertos* para que elaborara una propuesta para la reforma del modelo de financiación. Todas las comunidades, excepto Cataluña, propusieron a su representante. El informe elaborado por dicho Grupo fue presentado en julio del mismo año. Ahora, el pasado mes de septiembre, el Gobierno ha creado un nuevo grupo de trabajo llamado *Grupo de Decisión Política*, cuya primera reunión ya tuvo lugar (27 de septiembre de 2018). En esta ocasión Cataluña ha participado. El objetivo de la reunión fue el de iniciar los trabajos y negociaciones políticas necesarias para avanzar en la reforma de la financiación.

El relato de los hechos puede parecer más bien cómico, si no fuera que estamos tratando un tema de extrema importancia para el futuro del país y para sus ciudadanos. *¿De verdad hacen falta más estudios, más informes, más grupos de trabajo, más actualizaciones? ¿No será que lo que falta es la voluntad política de resolver el tema?* Está claro que se trata de un tema difícil y que para resolverlo hace falta un liderazgo político que, de momento, brilla por su ausencia. Me temo que en esta ocasión no “es tanto la economía, estúpido”, sino la política.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

El gobierno local: llamemos a las cosas por su nombre

María Cadaval Sampedro

30/10/2018

La hacienda local no ha permanecido ajena a los efectos de la última crisis económica que, una década después, sigue sin curar las heridas derivadas de una merma en sus recursos. A esto hay que añadir la decepción resolutive que dejaron las distintas reformas, entre las que se cuenta la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y las que están pendientes de aprobarse, como el nuevo sistema de financiación. A día de hoy nos topamos con que *los municipios, las diputaciones y demás entidades siguen atrapados en un corsé institucional anacrónico* que se forjó dos siglos atrás, y que difícilmente hoy puede dar respuesta a unas demandas que distan mucho de ser aquéllas.

La Constitución Española no quiso atribuir a los entes locales el estatus competencial e institucional que alcanzaron sus homólogos en los países federales. Lejos de eso, el modelo local se concibió con una *estructura impositiva anémica*, fuertemente dependiente de la hacienda central —y no de la autonómica— tanto en sus recursos como competencias. En los últimos años, los municipios han hecho gala de su responsabilidad al acatar con rigor —mayoritariamente— las novedades introducidas por la modificación del artículo 135 de la Constitución, que les prescribió el equilibrio presupuestario, sin un margen de déficit como el que dispusieron los otros niveles de gobierno.

Aun así, los municipios avanzaron renqueantes, atrapados en un andamiaje institucional que se ha prolongado más de la cuenta, por una *parálisis que se justifica en el reconocimiento constitucional de las diputaciones provinciales*. Los nuevos retos de la *gobernanza municipal pasan por una reorganización territorial pensada en clave urbana*. Ocho de cada diez ciudadanos europeos viven en las ciudades, y los que habitan en el rural tienen demandas y hábitos homologables a los urbanos. Esto precisa de un marco de planificación integrada supramunicipal y de una redefinición del papel de las entidades locales, tal y como se encarga de recordar la Estrategia Europea 2020. El vetusto esquema institucional vigente es, pues, contrario a cualquier planteamiento estructurante de futuro y sigue enrocado en la búsqueda de un *tertium genus* capaz de devolver la eficiencia económica al tiempo que aplique la inteligencia política en la recomposición funcional y organizacional de lo local.

La transición hacia una *gobernanza metropolitana* es una tarea obligada si se pretende atender, además de a las demandas clásicas, a los nuevos retos urbanos que otorgan a

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

la hacienda local un papel preponderante en la adaptación a la economía circular. Esta hoja de ruta que busca ciudades sostenibles, no apunta solo hacia reducción de residuos o el reciclaje de materiales, sino que puede propiciar un impulso económico a través de la mejora de la competitividad y los nuevos empleos que se pueden promover.

Esta anhelada inserción en la economía global a través de lo local, requiere de una alianza conjunta que refunde la urbanidad que reclaman los ciudadanos. *La gestión compartida de los servicios públicos se impone frente a la fragmentación institucional*, y una nueva ola internacional llega en forma de *reorganización administrativa* flexible, en modo *soft*, lejos de las limitaciones que evidenciaron los anteriores modelos *hard* que fracasaron en el pasado pasado.

Solo así, *una vez redefinida la estructura institucional local, podrá abordarse una reforma competencial e impositiva rigurosa* con recorrido, próxima a la de cualquier país federal homologable, que permita abonar la cesta impositiva con nuevos tributos medioambientales, además de la cesión de impuestos sobre la renta y el consumo, que conviertan a la hacienda más próxima al ciudadano en la administración proactiva y dinámica que merece, alejada de los viejos paradigmas que la relegan hoy a un plano secundario.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Un nuevo horizonte de financiación sanitaria

David Cantarero Prieto

9/11/2018

A pesar de los incrementos recientes del nivel de gasto sanitario en nuestro país una vez superada la anterior etapa pasada de recortes, *la descentralización en este campo no parece haber ido acompañada siempre de mecanismos efectivos de coordinación* que nos hagan pensar que exista una plena igualdad en todo el sistema. Así, podemos constatar como existen claras diferencias según el código postal donde uno resida entre comunidades autónomas (CCAA). Esto difícilmente obedece sólo a factores socioeconómicos o demográficos (pues se ha democratizado vivir más, dado que la media en esperanza de vida en el país se sitúa ya en los 83,1 años) sino que también la insuficiencia en financiación resulta ser relevante. Y es que el fenómeno conocido como la *demand inducida por la oferta* operaría en sanidad y la evidencia empírica disponible demuestra que cuanto mayor es la cantidad de recursos disponibles, en términos de camas hospitalarias, alta tecnología o recursos humanos, mayores son los niveles de utilización sanitaria.

En cuanto al gasto, *coexisten un sector sanitario público mayoritario y uno privado que supone un tercio del total y que aumentó su participación durante la gran crisis en muchas CCAA*, indicativo bien de su importancia como complemento del público o de la mayor demanda por parte de los hogares de servicios sanitarios (aunque ya sabemos que en algunas CCAA se han revertido algunos de esos procesos de colaboración público-privada). No obstante, tanto el proceso de envejecimiento del envejecimiento como la innovación (especialmente en cuanto a fármacos que cronifican enfermedades que antes no lo eran pero a un precio descompensado a veces en base a criterios de coste-efectividad) son parte de las causas de crecimiento de un gasto público sanitario que supera ya los sesenta y siete mil millones de euros y que registra amplias diferencias entre lo que se presupuesta inicialmente y lo que en realidad se gasta (efecto “bola de nieve”).

Así, ante la duda de si nos encontramos o no ante un nuevo horizonte de financiación sanitaria, es de justicia pensar que *no existe realmente un problema de insuficiencia financiera*, sino que sería más bien de evolución del propio gasto dada la dificultad de fijar un nivel óptimo y su posterior distribución territorial, puesto que tenemos un sistema plenamente descentralizado.

En este contexto, el Consejo Económico y Social de España mostraba en su *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 2017* el estado actual de la sanidad alertando

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

de una amplia dispersión del gasto entre CCAA. Además, *una mayor utilización de servicios sanitarios no implica necesariamente mejores resultados en salud* y de hecho los sistemas actuales no ligan en general financiación a resultados sino más bien lo hacen sólo a medidas de producción de servicios (estancias, hospitalizaciones, consultas, etc.).

La respuesta más plausible ha de ser gastar inteligentemente para así obtener los mejores resultados en salud, a fin de dirigir recursos a dónde se precisen, minimizando así el coste de oportunidad. Y es que según la clasificación elaborada por el libro *Mejor gasto para mejores vidas*, que ha publicado el Banco Interamericano de Desarrollo, *nuestra sanidad es la más eficiente de Europa y la quinta del mundo*. Del mismo modo, es preciso delimitar criterios de eficiencia y equidad para cualquier nueva actualización de la cartera de servicios del sistema. Y es que, aunque en 2019 no está prevista una nueva recesión, todos hemos de hacer autocrítica y pensar en que, al igual que con las pensiones, *no estaría de más ir creando un Fondo de Reserva sanitario* para lo que pueda venir en caso de nuevas tormentas financieras.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Lo que no votaremos

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

13/11/2018

El próximo año votaremos a nuestros representantes en la mayoría de los parlamentos autonómicos, ayuntamientos y en el Parlamento Europeo. También se elegirán, aproximadamente, mil diputados provinciales que dirigirán a más de 62.000 empleados y gestionarán unos 6.000 millones de euros anuales –casi el 10% del gasto local, sin incluir diputaciones forales cuyo régimen fiscal y atribuciones son muy diferentes–. Pero a estos últimos no les votaremos, no harán campaña, no habrá programa electoral. La mayoría de nosotros ni siquiera sabrá cuál es la circunscripción en la que los concejales de los diferentes partidos se repartirán los puestos –por cierto, será el partido judicial, curioso, ¿no?–.

Una de las justificaciones clásicas *para el mantenimiento de las diputaciones provinciales es que dan servicio a los municipios más pequeños y despoblados*. Y si estás en contra de las diputaciones, te acusarán de desconocer la realidad de España. Lo extraño es que las comunidades autónomas uniprovinciales no tienen diputaciones –¿será que no tienen municipios pequeños?– y el sistema de asignación de los puestos en las cámaras provinciales prima –con alguna corrección– el mayor número de residentes.

Por otra parte, aunque fuese verdad que tienen un papel fundamental, *¿cómo podemos valorar democráticamente su labor?* No les votamos directamente –¿debemos castigar o premiar a un concejal candidato a un ayuntamiento por la labor de la diputación?–, no se exponen ni debaten los programas ni sabemos a priori quiénes van a ser los posibles diputados –serán elegidos internamente por cada partido entre sus concejales– y *su principal fuente de financiación son las transferencias del Estado* –casi el 70% del total, ¿dónde queda la corresponsabilidad?–. Y qué decir del cargo de presidente de la Diputación, que será, a su vez, elegido por los diputados provinciales –representación indirecta al cuadrado–, ¿a quién se deberá, a quién tendrá que rendir cuentas?

Los partidos que defiendan la continuidad de las actuales diputaciones provinciales deberían ser capaces de explicar todo esto. Si no lo son, pero, aun así, defienden su utilidad, al menos deberían proponer reformas que mejoren su elección, control y funcionamiento.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Carta a un presidente

Roberto Fernández Llera

26/11/2018

Señor presidente. Su antecesor convocó una **cumbre autonómica** allá por enero de 2017, tras un paréntesis de cinco largos años sin hacerlo, a pesar del **mandato legal** y a pesar de la situación de extrema gravedad social y económica que pasó España en esos años, cuyas consecuencias aún se siguen pagando. En la citada reunión se abordaron **asuntos** del más amplio calado político. Estamos a punto de cumplir dos años desde aquella última Conferencia de Presidentes y, de momento, la nueva ni está, ni se la espera.

Entre otras cosas, a las personas expertas designadas se nos encomendó proponer una revisión del sistema de financiación autonómica, tarea que cumplimos **en plazo**, no sin pocas dificultades, dicho sea de paso. No abundan *los consensos de país y en ese informe logramos uno de cierta importancia*. Desde entonces, los avances brillan por su ausencia. Varios meses por el medio, bastantes tribunas de prensa, multitud de seminarios académicos, conferencias, **declaraciones**, reuniones políticas de alto nivel y, en mayo de 2018, un documento de síntesis del Comité Técnico Permanente de Evaluación del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Esto último debería haber sido ya un pilar sólido para el nuevo sistema, pero se queda más bien en un *relato de coincidencias*, muy valioso, pero insuficiente. En otras palabras: un punto de partida, pero no una meta final.

Evidentemente, no es posible olvidar la “cuestión catalana”, por denominarla de alguna manera. Mucho nos tememos que en este estadio ya no sea a un asunto exclusivo de financiación autonómica, aunque no es menos cierto que sin un nuevo reparto para los próximos cinco años (como mínimo), poco más se podrá avanzar hacia un nuevo modelo. Si no hay negociación, es obvio no podrá haber acuerdo.

Por otra parte, *la situación económica ha mejorado* desde 2014 y no digamos ya desde 2009, cuando España estaba en plena recesión. ¿Esto es positivo? Evidentemente, sí. Pero, ¿es positivo para un nuevo sistema de financiación autonómica? Sí, porque facilita la consecución de *mayores ingresos cíclicos* (ojo, no estructurales, los cuales dependen de una reforma fiscal integral, aún pendiente). Pero al mismo tiempo, no, porque aquel sistema que tanto se criticaba por algunas comunidades autónomas, ahora ya no parece tan malo porque funciona como se deseaba cuando fue aprobado, pero cuyos primeros frutos había amargado la crisis.

Señor presidente. Seguramente haya cosas en el **informe** de la Comisión de expertos que no gusten a casi nadie. Incluso algunas que nos agreden a los técnicos y no a los

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

gobiernos, tanto autonómicos como al central. Un ejemplo evidente es el IVA colegiado, no exento de dificultades prácticas, pero cuyas ventajas en términos de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal son evidentes (ahora las comunidades autónomas reciben una determinada recaudación, sin que puedan hacer nada para elevarla o reducirla). Quizás en un futuro hasta se podría hablar de varios impuestos sobre el valor añadido (o más precisamente, de varios tramos autonómicos), para lo que se requeriría antes *que la Comisión Europea cambiase su actual y rígida posición*. Nada tiene por qué ser inmutable en este ámbito, sobre todo si Estados miembros como España lideran esa posición cuando aún están sometidos a un procedimiento de déficit excesivo. Verbigracia: introduciendo como contrapartida un compromiso político de refuerzo de sus ingresos estructurales, algo así como “ingresos por autonomía”.

Señor presidente. Quizás no sea la gran prioridad en su agenda. Puede que incluso no lo sea ya en la agenda de algunos gobiernos autonómicos. Pero las reglas deben cumplirse y *la revisión del modelo es obligada*, sobre todo cuando los servicios públicos fundamentales están sufriendo una presión sobre la demanda. Por ejemplo, en sanidad, por efecto del *envejecimiento de la población*, muy acusado en algunos territorios. O en educación, por la necesaria financiación del *primer ciclo de educación infantil*, la formación profesional dual o la educación universitaria de excelencia (no la otra). En *atención a la dependencia*, para revertir los ajustes aplicados desde 2010, importantes en sí mismos, pero sobre todo dramáticos por el perverso efecto que supuso congelar —o más bien dejar inédita— una ley que se aprobó justo antes del estallido de la crisis. La financiación autonómica debería también encarar las *importantes diferencias interterritoriales* que se han generado en los últimos años, no para uniformizar (cosa que sería contraria al Estado de las autonomías), sino para *racionalizar gastos* (que no equivale a recortar) y *armonizar impuestos* (que no equivale a subirlos).

Señor presidente. La unanimidad es irrefragable por su fortaleza, pero no debe ser un freno al avance. *Consenso sí; bloqueo no*. En tiempo de elecciones, mejor no hacer mudanzas, mutando la conocida máxima ignaciana. Pero lo bueno de la democracia es que siempre estaremos votando algo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

¿Qué hay de lo mío?

Ana Herrero Alcalde

27/11/2018

Hace unos días, el presidente del Gobierno se reunió con la presidenta de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. A resultas de ese encuentro, el gobierno central se comprometió a aprobar el denominado *régimen especial de Baleares* (REB), que implica la articulación de una serie de medidas de diversa naturaleza que tratarían de fomentar la actividad económica en ese archipiélago. Uno de los canales de esa posible actuación es la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de una partida específica que permita colocar a esa comunidad en la media de la inversión que el gobierno central hace en los distintos territorios del país. ¿Qué valoración podemos hacer de este acuerdo? Veamos.

Desde el *punto de vista político*, la historia de España y de cualquier otro país está plagada de intercambios de favores: tú me votas ahora, yo te voto después. Esos intercambios pueden tener lugar tanto en el ámbito parlamentario como en el del funcionamiento interno de los partidos políticos. La presidenta de Baleares fue uno de los apoyos que llevaron a PEDRO SÁNCHEZ a la secretaría general del PSOE en las primarias de 2017. Hasta aquí, nada nuevo bajo el sol.

Desde el *punto de vista económico*, en cambio, sería bueno que todos los niveles de administración, y no solo el gobierno central, tuvieran una planificación de las inversiones con una mayor perspectiva de largo plazo. La creación de infraestructuras (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, hospitales, escuelas...) genera una corriente de servicios que perdura en el medio y largo plazo, y por lo tanto *tiene muy poco sentido basar la localización de las inversiones en apoyos políticos de corta duración*, que se habrán desvanecido para cuando esas infraestructuras hayan sido finalizadas.

De esta escasa racionalidad económica tenemos ejemplos en varios Estatutos de Autonomía que, con la pretensión de atraer más inversiones estatales a su territorio, incluyen alguna cláusula según la cual el gobierno central debe destinar un porcentaje determinado de su formación bruta de capital fijo (el peso de la comunidad en el PIB o en la población nacional, por ejemplo) a su respectivo territorio. Esta técnica legislativa me sugiere dos tipos de reflexiones: por un lado, *¿cuál es el criterio correcto para territorializar las inversiones del Estado?* ¿Tiene sentido que los gastos de capital tengan siempre la misma distribución territorial? ¿No sería más lógico que esas inversiones se hicieran en cada comunidad a medida que se identificaran las necesidades concretas de cada territorio?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Por otro, si nos creemos esto de la autonomía de gobierno, *¿cómo se justifica que sean las comunidades las que marquen las líneas maestras de los planes de inversión del gobierno central?* Al igual que defendemos siempre en este foro la necesidad de que se respete el autogobierno de las comunidades, ¿no deberían ellas aplicarse el mismo código?

Resultados de las elecciones andaluzas y Estado de las autonomías

Luis Ángel Hierro Recio

5/12/2018

Cuando uno escribe en un blog como este, en el que los turnos se definen con mucha fecha de antelación, no cabe esperar que precisamente justo después de las elecciones andaluzas y por mor del azar haya recaído en mí, un andaluz, la obligación de hablar de cuestiones ligadas al regionalismo y al federalismo.

Cruzándose de esta manera los astros no puedo, ni creo que deba, dejar pasar una reflexión al respecto de los resultados electorales en Andalucía y su repercusión en nuestro Estado de las Autonomías.

Comenzando por la cuestión fundamental que determina el resultado electoral, la pérdida de la opción de gobierno para el PSOE, pienso que es multicausal. En lo referido concretamente a la disminución del voto al PSOE, y excluida la cuestión catalana ala que me referiré después, creo que han pesado asuntos como: el hastío de 36 años de gobierno continuado, del que SUSANA DÍAZ ha ejercido como mera continuadora; la oferta de un programa político anclado al pasado basado en la inercia, sin proyectos novedosos e ilusionantes y sin personas que los lideren; la ausencia de absoluta de miembros del “sector sanchista” en las papeletas, que ha acrecentado la división interna desmovilizando a un tercio del partido; la creencia de los votantes de izquierdas de que todo estaba hecho (esto también ha afectado, y mucho, a la alianza Podemos-IU); el ronroneo incesante de la corrupción por el juicio de los EREs; y un liderazgo quemado en el cruento intento de asalto a Ferraz, que marcó definitivamente a SUSANA DÍAZ como genuina representante de la caduca “política de aparato” y del aparato socialista.

La desmovilización asociada a todas estas cuestiones ha determinado un aumento de la abstención que ha mermado en algo más de 400.000 votos el resultado del PSOE respecto a las anteriores elecciones autonómicas y en 315.000 respecto a las Generales de 2016. En la tabla siguiente se puede ver una comparativa de los resultados electorales comparados con los de las últimas elecciones generales que deja bastante claro el efecto del desincentivo de los votantes de izquierdas.

Por el contrario, en la otra parte del tablero, la derecha ha visto avivados sus apoyos por la concurrencia básicamente de tres factores: la existencia de dos alternativas, PP y Ciudadanos, en un proceso de competencia feroz por el liderazgo, que ha movilizado

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

a la derecha casi como si de unas elecciones generales se tratara (los economistas sabemos que la competencia aumenta la producción, en este caso el número de votantes); un discurso simple y efectivo basado únicamente en dos razones, Cataluña y la corrupción; y un único objetivo: echar al PSOE y a DÍAZ de la Junta de Andalucía. La simplicidad del proyecto de la derecha en Andalucía era tal que ningún votante ha dejado de recibir y entender el mensaje y simplemente los suyos han respondido a ese mensaje y al aumento de la probabilidad de que el voto fuera decisivo para la competencia entre PP y Ciudadanos yendo a votar en una cuantía mucho más cercana a la de las generales.

	Generales 2016	Andaluzas 2018	Diferencia
Votos contabilizados:	4.285.643	3.691.859	-593.784
Abstenciones:	1.998.217	2.602.546	604.329
Votos nulos:	45.239	81.133	35.894
Votos en blanco:	37.852	56.916	19.064
Partidos			
PSOE	1.324.742	1.009.243	-315.499
UNIDOS PODEMOS	787.055	584.040	-203.015
PACMA	52.615	69.660	17.045
RECORTES CERRO-GRUPO VERDE	7.217	7.155	-62
EQUO-INICIATIVA		15.009	15.009
PCPE	5.239	6.592	1.353
IZQUIERDA	2.176.868	1.691.699	-485.169
PP	1.423.052	749.275	-673.777
C's	575.914	659.631	83.717
VOX	8.419	395.978	387.559
UPyD	9.886	6.339	-3.547
FE de las JONS	1.977	2.449	472
DERECHA	2.017.271	1.811.223	-206.048

En la derecha, lo más sorprendente ha sido la irrupción de Vox, el nuevo partido representante de la extrema derecha. En realidad, esos votantes no han nacido ayer, antes eran en su mayoría votantes del PP y lo han abandonado porque han dejado de ejercer el voto útil. No tengo datos para justificar mi afirmación, pero creo que mucha de esa transferencia de votantes tiene que ver con el nacional catolicismo y sus “principios” y cuestiones de naturaleza emotiva como: ejercer la resistencia del patriotismo centralista frente al independentismo catalán, el antiabortismo, el traslado de los restos de Franco o el proyecto del gobierno de eliminar la religión como asignatura evaluable y hacer tributar ciertas actividades de la Iglesia. Esto último ha podido movilizar a determinados grupos religiosos de amplia implantación, para apoyar a un partido como Vox que contrarreste el creciente peso de Ciudadanos en el seno de la derecha y de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Podemos e IU en la izquierda. En cualquier caso el crecimiento de Vox parece ser por ahora una cuestión más interna de distribución del voto entre la derecha que de fuga de votos de la izquierda.

Si es relevante el posible efecto que hayan tenido los sucesos de Cataluña en el electorado. Ciertamente en Andalucía, como en otras Comunidades, cualquier concesión a los nacionalismos, fundamentalmente el catalán, siembra desconfianza en el electorado por razones de agravio y favorece a las opciones nacionalistas centralistas. Ya ocurrió así cuando el PP utilizó el estatuto de Cataluña como instrumento de desgaste electoral de ZAPATERO.

Al respecto de este tema nos encontramos ante una cuestión de oposición entre nacionalismos antitéticos sobre la estructura del estado, en el que la deriva independentista genera un mecanismo de compensación en forma de radicalismo nacional-centralista. Obviamente, ambos nacionalismos hacen crujir las estructuras del estado y por razones opuestas atacan al Estado de las Autonomías.

El problema es que cuando se enervan los nacionalismos las medias tintas, o sea la razonabilidad, tiene costes y probablemente ello haya afectado tanto a PSOE como a PP, a pesar de ser los partidos que definieron y aprobaron la aplicación del artículo 155 de la Constitución. Eso sí, hay una importante diferencia ya que para el PP la fuga se ha producido hacia Vox, mientras que en el PSOE si se ha producido lo habrá hecho hacia la abstención o hacia Ciudadanos, de forma que mientras el PP puede recuperar los escaños perdidos con alianzas políticas, para el PSOE es imposible ya que la abstención no tiene escaños y Ciudadanos se ha posicionado claramente en la derecha.

Desde esta perspectiva, y si con el tiempo los sociólogos y politólogos confirman este efecto, se genera un gran problema para el país, puesto que va a ser difícil mantener el sistema cuando de los dos partidos que lo soportan uno mantiene indirectamente sus apoyos, PP, a pesar del fomento de los nacionalismos antagónicos, mientras que otro los pierde, PSOE. Malos augurios pues para el Estado de las Autonomías, que ha demostrado ser la única estructura política que puede mantener con cierta estabilidad la unidad del país.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

No todo es una cuestión de dinero

Maite Vilalta Ferrer

18/12/2018

A estas alturas, *la necesidad de una reforma del sistema de financiación local ya no la pone en duda casi nadie*. Existen propuestas de reforma elaboradas, tanto desde el ámbito estrictamente académico, como desde el ámbito académico-político, como la realizada por la [Comisión de Expertos](#) nombrada por el anterior Gobierno del PP a principios de 2017. Todas ellas coinciden, fundamentalmente, en la necesidad de revisar la composición de la cesta tributaria en manos de los municipios, de replantear el funcionamiento de las subvenciones que reciben los ayuntamientos y de clarificar su marco competencial.

En realidad, se habla de dinero, *de cómo obtenerlo, de cómo repartirlo y en qué debería ser gastado*. Todo ello es, sin duda, muy necesario, pero no se trata tan solo de una cuestión de dinero lo que necesitan los ayuntamientos. Los recursos monetarios son importantes, pero quizás nos olvidamos de otros recursos que son de suma importancia para nuestros consistorios: los recursos humanos. Al fin y al cabo, quienes hacen las “cosas” son las personas.

Podríamos disponer de un muy buen modelo de financiación local y de un muy buen diseño de las competencias que deben llevar a cabo los ayuntamientos, pero *de nada serviría si las personas que deben hacerlo funcionar no dispusieran de una formación y una motivación* que les permitiera ejercer sus funciones de una forma adecuada.

Cabe preguntarnos si los municipios pequeños o medianos (de menos de 20.000 habitantes), disponen de técnicos (economistas, juristas, arquitectos, ingenieros, informáticos...) debidamente preparados. Nos referimos a una cuestión que puede estar afectando a un porcentaje muy elevado de municipios. En Cataluña, por ejemplo, más de la mitad, el 51%, tienen menos de 1.000 habitantes, el 27% tiene entre 1.000 y 5.000 habitantes y el 15% entre 5.000 y 20.000. Es decir, los municipios que podríamos clasificar de pequeños y medianos representan el 93% total. Esta situación no difiere demasiado de lo que ocurre en el resto del Estado español. Pues bien, *¿no deberíamos preguntarnos cuál es el perfil de los técnicos que acaban trabajando en estos ayuntamientos? ¿Cómo se eligen? ¿Cuál es su carrera profesional?*

El contacto directo con funcionarios, personas contratadas y cargos electos de ayuntamientos pequeño-medianos nos permite comprobar, al menos en Cataluña, que *existe un déficit de técnicos*. En algunos casos se trata de un déficit que se arrastra desde

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

hace muchos años y que se ha visto agravado por los recortes que se han aplicado a partir de los años de crisis económica.

A veces es difícil, sobre todo en municipios de menos de 1.000 habitantes, ofrecer puestos de trabajo que puedan resultar atractivos para técnicos que deseen una cierta estabilidad en su carrera profesional y un sueldo razonable. Un municipio pequeño suele ser un lugar de paso para los técnicos que buscan medios más adecuados para ejercer su profesión, con lo cual, no se acaban de consolidar buenos equipos de trabajo integrados por personas especializadas en los distintos ámbitos.

A menudo, en los municipios de menos de 5.000 habitantes, es el propio secretario-interventor el único responsable del área económica y, por tanto, el que se responsabiliza de los aspectos ligados al presupuesto, a la contabilidad y al control presupuestario. Se trata de personas que suelen ser expertas en los aspectos jurídicos, pero ello no asegura que puedan ser buenos gestores económicos. La experiencia de haber participado como miembro en algunos tribunales de selección de este tipo de plazas (secretarios/as e interventores/as) me ha permitido comprobar que se trata de unas oposiciones cuyo temario está integrado, casi en su totalidad, por temas estrictamente jurídicos, o cuyo enfoque es meramente jurídico. Se debería revisar tanto el temario como la forma en que se desarrollan dichas oposiciones, en donde parece que *lo único que se premia es la capacidad de los aspirantes de memorizar y saber recitar, dentro un tiempo limitado, un temario lleno de temas jurídicos.*

Debería existir entre la clase política una mayor conciencia sobre la importancia de los recursos humanos dentro de las organizaciones públicas y, muy en particular, tal como se acaba de señalar, dentro de los ayuntamientos pequeño-medianos. Si existiera esta concienciación se podrían diseñar medidas para cambiar la realidad actual que pasarían, por ejemplo, por: i) diseñar una *carrera profesional* que permitiera a los técnicos municipales desarrollar su profesión en mejores condiciones que las actuales (mejor sueldo, más estabilidad, promoción interna, etc.); ii) cambiar tanto el *temario* como el *formato de las oposiciones* para acceder a los cargos de secretario/a e interventor/a; iii) organizar compañías de difusión para *incentivar a los jóvenes economistas* a orientar su carrera profesional en un ayuntamiento; iv) proponer a las *diputaciones* una mayor implicación en la formación de técnicos municipales; v) promover desde las *universidades* cursos de posgrado y másteres especializados en la formación de dichos técnicos.

Se trata de cambios muy necesarios que, a la espera de la tan reclamada reforma de la financiación local, contribuirían a una gestión más eficiente y eficaz tanto en la obtención de los ingresos de nuestros municipios, como en la manera de gastarlos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

La mayoría de nuestros ayuntamientos están faltos de buenos economistas que se sientan motivados a convertirse en servidores públicos de una administración que es la que más cerca está de los ciudadanos. Deberíamos contribuir a cambiar esta situación.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

Incertidumbre prorrogada

María Cadaval Sampedro

26/12/2018

Cuando el año apura y el calendario toca a su fin, es hora de hacer balance del pasado y formular buenos propósitos para el futuro. Comenzando por lo primero, el arqueo de 2018 en lo económico no resulta sencillo de resumir, porque el mundo vive en una vorágine que devora cualquier análisis pausado. El año 2018 quedará marcado en el calendario como punto de inflexión a una fase expansiva del ciclo económico, que *dará paso a un crecimiento más moderado*. Lo ha advertido la OCDE, que prevé una bajada del crecimiento mundial de dos décimas, desde el 3,7% al 3,5% en 2019; lo ha adelantado el Banco Central Europeo (BCE), que rebajó las expectativas del crecimiento de la UE al 1,7%; y acaba de decirlo también el Banco de España, que prevé que el PIB español sea tres décimas inferior al de 2018 y caiga hasta el 2,2% en 2019 —aunque siga por encima de la UE—.

La economía es global y se revela poliédrica y multipolar, todo está interconectado, para bien o para mal. No hay más que ver el comportamiento de las bolsas, con caídas en las cotizaciones que han teñido de rojo el parque, lo que conlleva pérdidas de capitalización en casi todas las carteras, a pesar de que la economía real ha crecido. *Buen termómetro el de los mercados de valores para adelantar que algo va mal*. La incertidumbre y la desconfianza de los mercados tiene varios focos: el primero de ellos viene de China, el cambio de su política económica más volcada en el comercio interior y menos en el exterior arroja dudas sobre sus resultados, al menos a corto plazo. Si a esto se une la guerra comercial abierta que mantiene con EEUU —o mejor dicho los EEUU con China— hay dos ingredientes perfectos para que el cóctel acabe sabiendo a una desestabilización económica, a la que no ayuda en Europa la situación de interinidad y tensión que se empeñan en mantener alguno de sus socios, con el *Brexit* latente y sin resolver, los populismos alentando la ruptura en países como Italia, la pérdida de poder de MERKEL por su anunciada marcha, la amenaza de los chalecos amarillos para MACRON, *hacen difícil —por no decir imposible— avanzar sobre un presupuesto conjunto de la UE* que sea capaz de acometer las reformas estructurales pendientes. Junto con estos aderezos, la guinda de los desafíos externos que están latentes tiene el nombre propio de una crisis abierta con Oriente Medio y Rusia, que no se afrontará, como mínimo, hasta después de los comicios europeos de mayo.

En definitiva, la economía muestra síntomas de agotamiento, los emergentes lastran las expectativas de crecimiento, la desconfianza inunda el mercado, la extensión de los

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2018

aranceles puede dañar gravemente a las economías exportadoras —como la alemana— y *los instrumentos monetarios expansivos van a llegar a su fin*. Todo ello en un contexto de fuerte endeudamiento público, bajo ahorro privado y un crecimiento en la ocupación mucho más modesto que el registrado en 2018. Este será, sin duda, el gran reto al que se enfrente España, junto con el mantenimiento del Estado de Bienestar en manos de las comunidades autónomas que, por cierto, *siguen esperando la reforma de su sistema de financiación, de igual modo que las entidades locales*. Además de una gestión eficiente de los recursos públicos, el país tiene ante sí el reto de encarar y afrontar el progreso técnico desde la primera línea, ganando en productividad real y empleo, para retomar la senda de la convergencia con las sociedades más avanzadas.

Es bueno recordar que en economía los crecimientos pasados no garantizan mimetismos futuros y, como decía KURT LEWIN, “si quieres entender algo de verdad, intenta cambiarlo”. No está mal como buen propósito de futuro, aún estamos a tiempo.

2019

Decíamos que 2018 fue excepcional en lo político en España. Pues eso es porque no sabíamos entonces lo que iba a deparar 2019. Por primera vez en la actual etapa democrática, se celebraron dos elecciones generales en el mismo año. La primera convocatoria (28 de abril) vino tras el rechazo parlamentario al proyecto de presupuestos generales del Estado para 2019. La segunda (10 de noviembre de 2019) fue tras una efímera XIII Legislatura y estuvo motivada por la imposibilidad de otorgar la confianza parlamentaria a un candidato a la Presidencia del Gobierno. El partido ganador fue el mismo en las dos ocasiones y, tras las segundas elecciones, sí pudo constituir gobierno. Comenzaba a preocupar la desafección por la política y a tener su reflejo en asientos en las cámaras.

La traca electoral de 2019 se completó el 26 de mayo con elecciones locales, al Parlamento Europeo y a doce parlamentos de comunidades autónomas (las de las Cortes Valencianas se habían adelantado al 28 de abril). Por si alguien se quejaba de democracia (que de todo había), ese año fue pródigo en votaciones.

La reforma de la financiación autonómica y local seguía en el estadio de los deseos. Ora pro nobis. Y con unos presupuestos generales del Estado prorrogados, las medidas coyunturales eran la respuesta a problemas estructurales (entregas a cuenta, mecanismos adicionales de financiación o ajustes en varios tributos, entre otras cuestiones). Incluso se aprobaron reformas de estatutos de autonomía, como la operada en el de la Comunidad Valenciana, para que las decisiones sobre inversión del Estado en este territorio se ajustasen al peso relativo de su población. Igual que en Andalucía, o como en Cataluña con el peso relativo del PIB. Es fácil concluir que si cada comunidad autónoma elige el criterio que mejor le vaya, la tarta no alcanza. Aritmética simple al margen, dejaríamos de lado el pequeño detalle de la solidaridad interterritorial y, por ende, el hecho de que las inversiones del Estado las decide el Estado en sus propios presupuestos.

Cuando ya era una certeza que en 2020 se iban a incumplir los objetivos de déficit estructural y de deuda pública (todo eso sin pandemia), en 2019 tampoco se introdujo ninguna reforma en la ley orgánica de estabilidad presupuestaria.

En 2019 algunos nos alegramos mucho de que el llamado Premio Nobel de Economía fuese concedido a ABHIJIT BANERJEE, ESTHER DUFO –segunda mujer en obtenerlo en toda la historia hasta ese momento– y MICHAEL KREMER “por su enfoque experimental para aliviar la pobreza global”. Economía pública de la buena.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

El CIS y el modelo de Estado: cabreados

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

8/1/2019

Hace casi un año analizábamos en este blog la evolución de las preferencias respecto al modelo de Estado y el éxito del modelo autonómico hasta que se produjo la crisis económica e institucional. Ahora contamos con más datos para profundizar en la distribución territorial de la polarización resultante entre quienes optarían por un Estado totalmente centralizado y los que contemplan la posibilidad de independencia. Desde septiembre pasado el CIS publica mensualmente sus barómetros con el cruce de las preguntas por comunidades autónomas. Pese a que el diseño muestral de cada barómetro es insuficiente para dar resultados representativos por territorios, la agregación de los resultados mensuales bajo el supuesto de estabilidad de las preferencias a corto plazo (de septiembre a diciembre) sí permite reducir significativamente el error muestral en la mayoría de los casos (reflejado en la última fila de la tabla 1).

Tabla 1

Preferencia por formas alternativas de organización territorial del Estado en España

AUTONOMÍA	TOT	AND	ARA	AST	BAL	CAN	CANT	CLM	CL	CAT	VAL
NADA	19,4	15,9	29,4	22,0	16,1	15,3	23,8	31,6	35,7	7,6	28,0
MENOS	11,5	11,3	13,5	7,7	9,9	5,7	20,6	14,4	17,3	3,8	12,8
ACTUAL	38,4	53,9	34,1	50,7	42,2	48,3	34,4	32,2	32,5	22,9	36,3
MÁS	13,4	9,0	11,7	4,0	15,7	23,1	6,9	8,9	4,8	23,0	11,7
INDEPENDENCIA	10,1	1,7	1,8	2,0	10,3	2,3	5,0	2,3	2,2	38,3	5,2
N.S.	6,2	7,8	8,2	13,3	5,0	4,6	8,1	8,9	6,9	2,7	5,7
N.C.	1,0	0,3	1,2	0,3	0,8	0,6	1,3	1,7	0,6	1,8	0,3
(N)	11897	2166	340	300	261	574	160	578	683	1831	1218
Error muestral % (+/-)	0,9	2,1	5,1	5,7	6,1	4,3	7,7	4,1	3,8	2,3	2,8
AUTONOMÍA	EXT	GAL	MAD	MUR	NAV	PV	RIO	CEU	MEL	MEDIA SIN CAT/NAV/PV	
NADA	23,4	17,0	24,7	27,1	10,2	3,1	23,1	10,0	15,0	22,9	6,8
MENOS	10,2	8,5	21,9	10,5	9,1	3,7	19,2	20,0	25,0	13,5	4,1
ACTUAL	47,0	54,1	25,4	49,6	36,1	38,0	28,2	60,0	60,0	41,6	27,2
MÁS	8,2	12,1	13,5	4,7	18,1	23,6	10,3	0,0	0,0	10,7	22,8
INDEPENDENCIA	1,3	2,6	6,1	1,5	22,9	26,0	3,8	5,0	0,0	3,4	34,5
N.S.	9,9	5,2	5,9	6,7	3,6	4,4	15,4	5,0	0,0	7,0	3,2
N.C.	0,0	0,6	2,5	0,0	0,0	7,2	0,0	0,0	0,0	0,9	1,5
(N)	304	784	1580	343	166	589	78	20	20	9318	2586
Error muestral % (+/-)	5,6	3,5	2,5	3,3	7,6	4,0	11,1	21,5	21,9	1,0	1,9

Nota: “Nada” significa preferencia por un Estado centralizado sin autonomías. Las cifras son porcentajes, excepto para el tamaño muestral (N) –número de encuestados–.

Las medias totales muestran un 11,5% partidario de menor descentralización, un 38,4% de la actual organización del Estado y un 13,4% favorable a más descentralización sin salirse del sistema autonómico. *En los extremos, un 19,4% estaría a favor de*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

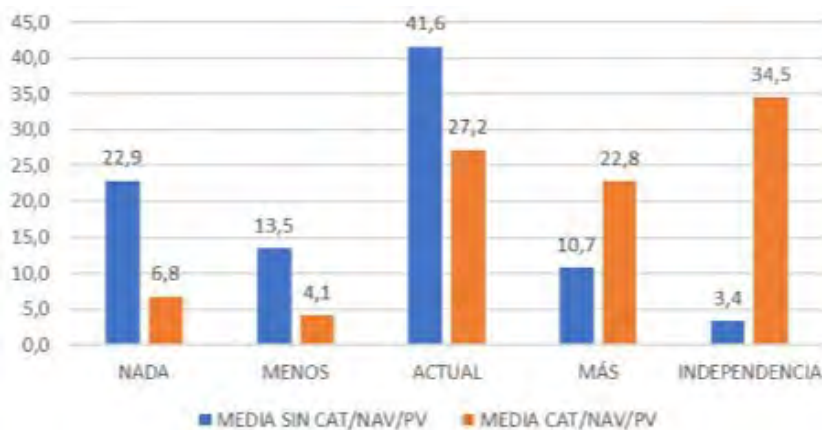
un Estado totalmente centralizado y un 10,1% de la posibilidad de que las autonomías alcanzaran la independencia. Y estos resultados medios no son extraños ni inhabituales, los podemos encontrar muy similares en la serie histórica del CIS desde el comienzo de la crisis.

Lo que sí *resulta más preocupante es el análisis por territorios.* En varias comunidades autónomas, la opción radical centralizadora se acerca o incluso supera el 30% (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, C. Valenciana, Murcia) mientras que en otras (Navarra, País Vasco y, sobre todo, Cataluña) la preferencia por la posibilidad de independencia se dispara. La media ha dejado de ser representativa de la población, *el terreno de posible consenso se ha achicado.*

El gráfico 1 resume la fractura: *la opción centralizadora sólo convence al 6,8% de los encuestados en País Vasco, Navarra y Cataluña, mientras atrae al 22,9% en el resto de los territorios; la posibilidad de independencia es respaldada por el 34,55% en esas tres comunidades autónomas, algo que sólo convence al 3,4% del resto.* El gráfico 2 ilustra a través de la *distribución del apoyo al Estado centralizado* la dimensión del problema territorial.

Gráfico 1

Preferencia por mayor o menor autonomía (medias segmentadas)



Nota: “Nada” significa preferencia por un Estado Centralizado sin Autonomías. Las cifras son porcentajes. Las medias son: el total nacional sin Cataluña, País Vasco y Navarra; el total de Cataluña, País Vasco y Navarra.

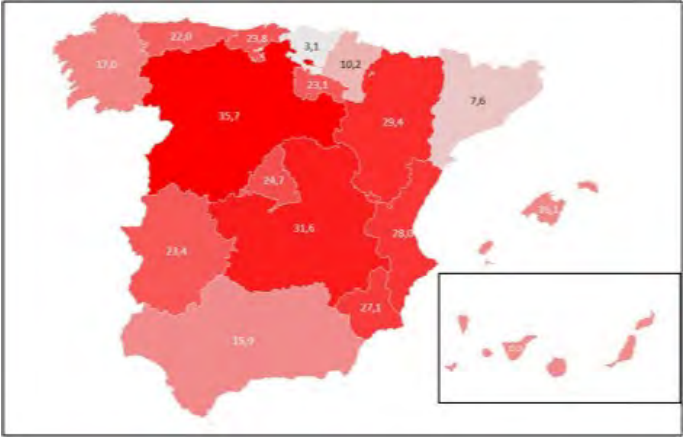
Tenemos un problema grave en cuanto a la estructura territorial del Estado y, por ahora, será difícil encontrar una solución. Estamos demasiado alejados. Estamos cabreados.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

La única esperanza es que una mayoría sigue en el espacio de lo viable: el mantenimiento del actual sistema con ajustes. Algo mucho menos atractivo que las opciones extremas. Más tentadoras, más simples, más claras. Más falsas.

Gráfico 2
Apoyo al Estado centralizado (en %)



Fuentes: Barómetros CIS de septiembre a diciembre de 2018 y elaboración propia.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Inversiones del Estado: *ora pro nobis*

Roberto Fernández Llera

15/1/2019

Todas las mañanas amanece, que no es poco. Y es que, puestos a hablar por hablar, la discusión –que no debate– sobre las inversiones directas del Estado en las comunidades autónomas es más propia de una película de JOSÉ LUIS CUERDA que de un enfoque de política económica sensato y riguroso. En los argumentarios políticos y titulares periodísticos *se entrelazan obviedades con sentimientos de agravio*, resultando de todo ello un caldo gordo que no permite vislumbrar más que un reflejo muy distorsionado de la realidad.

Para empezar, sería muy conveniente no olvidar que la inversión “del Estado” es justamente eso, suya, *para repartir a conveniencia*, dicho sea en el mejor sentido de la palabra, con obvio respeto a las normas de aplicación, pero con el criterio político que en cada momento sea mayoritario. Diga lo que diga una cláusula de un estatuto de autonomía, el Estado no queda vinculado “en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones”. No lo afirmo yo (algo que tendría escaso valor argumentativo), sino que lo sentencia el Tribunal Constitucional. Y esto sí debe ser tenido muy en cuenta.

En segundo lugar, no es posible que el agregado de todas las cláusulas particulares de reparto sume siempre 100, por aritmética simple, ya que cada comunidad autónoma, en buena lógica, *hará valer las que más le benefician* (renta relativa, población, dispersión, kilómetros de autovías o consumo de sidra en hectolitros). Ni siquiera tendría sentido un hipotético acuerdo en torno a una fórmula polinómica y multivariante, ya que sería tanto como coartar la mencionada libertad de las Cortes Generales, para convertirlas casi en una mera oficina de trámite.

Una tercera obviedad, casi de Perogrullo: no es posible gastar indefinidamente en un territorio muy por encima del resto, ni en términos absolutos, ni por habitante. Ese aporte diferencial, siempre legítimo desde el punto de vista político, podrá proseguir durante más o menos tiempo, tanto más y con mayor intensidad cuanto mayor sea el déficit histórico en infraestructuras, pero *algún día debe ceder frente a otras prioridades*, entre las que también estarán las inversiones estatales no asignables a un solo territorio, puesto que benefician a varios de ellos y al conjunto. Una vez superado ese hándicap, esto es, una vez terminadas o encarriladas las grandes obras, ¿hay que seguir

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

inventando autopistas, puertos o trenes de alta velocidad? Claro que no, ni por eficiencia, ni por equidad, ni por sostenibilidad financiera y ambiental, debiendo enfocar los objetivos presupuestarios a partir de entonces hacia la maximización social de lo ya construido, incluido su mantenimiento en condiciones óptimas, así como la interconexión con el conjunto de la red. ¿Nos animamos a diseñar por fin un presupuesto por objetivos o seguimos en el incrementalismo puro y duro?

En cuarto lugar, convendría recordar que muchas inversiones programadas *no se ejecutan en tiempo y forma*, lo que en la práctica presupuestaria supone repetir, un año sí y otro también, determinadas actuaciones anunciadas y programadas, pero nunca iniciadas o terminadas. Otro gran desafío.

Las noticias falsas, tan de moda, son inaceptables. Pero *las informaciones verídicas, cuando se retuercen y manipulan hasta límites insospechados, son incluso más peligrosas*, pues siempre habrá una fuente en origen que las acredite, un cargo político que las haga suyas y un votante que las apoye. Peor aún resultan cuando excitan el oprobio territorial o directamente apelan a las vísceras y ensalzan las esencias nacionalistas. Hablar desde la prensa de “maltrato” (cuando es un tema tan serio en otros ámbitos), “recompensa” (por unos supuestos favores prestados), “robo” (aquí nadie tiene más derecho de propiedad que otro) o “rendición” (como si esto fuese una guerra), es pre-disponer a la ciudadanía frente a los políticos y, lo que es más grave, frente a la Política. Luego nos extrañamos de la crisis de la democracia y de la desafección por el Estado de las autonomías.

Mientras todo eso acontece, persiste la extrema debilidad del [Fondo de Compensación Interterritorial](#), un recurso que por imperativo constitucional está destinado a “corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad”. ¡Nada menos! Sin embargo, ya son *demasiados años de recortes y congelaciones*, sin que parezca importar demasiado. Con los actuales y escasos 600 millones de euros para todos los territorios beneficiarios (poco más de 400 de aplicación directa) es muy difícil que ese ambicioso mandato se pueda cumplir, sobre todo en un contexto de reducción progresiva de los fondos europeos. He aquí un enorme reto para la próxima financiación autonómica, como volvió a señalar en 2017 la [Comisión de Expertos](#), retomando planteamientos homólogos anteriores.

En fin, son muchos temas para abordar y casi todos ellos cruciales. Empecemos por alguno. Eso sí, al próximo opinador, tertuliano o periodista que afirme ser “de letras” (y, por tanto, según su mismo criterio, incapaz de interpretar cifras), algunos le contestaremos que, como somos “de números”, vamos a apagar la tele y dejar de leer sus panfletos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

A vueltas con la regla de gasto

Ana Herrero Alcalde

22/1/2019

En diciembre de 2018 las administraciones territoriales españolas –Comunidades Autónomas y Gobiernos locales– alcanzaron la cifra récord de *50.000 millones de euros materializados en depósitos bancarios a la vista*. Se trata de fondos que las administraciones públicas tienen disponibles para hacer frente a sus compromisos inmediatos de gasto y para devolver las deudas que vencerán en el corto plazo. La contrapartida de la liquidez –o inmediatez– de estos fondos es que no están retribuidos. En definitiva, se trata de *depósitos que están parados y que no generan ningún rendimiento* porque está previsto que se utilicen pronto.

Sin embargo, la cuantía de estos recursos registrados bajo el epígrafe contable de “tesorería” es, en este momento, mucho más elevada de lo que los gobiernos regionales y locales desearían, ¡ay, y con las elecciones a la vuelta de la esquina! Esos remanentes *no se pueden destinar libremente a mejorar los servicios públicos*, cuando así lo deseen los ciudadanos, debido a la aplicación de la conocida regla de gasto, de la que ya se ha hablado [aquí](#) en muchas ocasiones. Con el objetivo de hacer sostenible el gasto público, a grandes rasgos, esta norma impide que aquél crezca más deprisa que la economía. Así pues, la única alternativa que tienen las administraciones públicas españolas *cuando generan un superávit es destinarlo a amortizar deuda*. Sin embargo, una buena parte de los productos financieros en los que está materializada esa deuda tienen penalizaciones por amortización anticipada. Y, como es lógico, estas penalizaciones están disuadiendo a los gobiernos superavitarios de utilizar la liquidez que tienen para reducir (aún más) sus deudas.

La aplicación de la regla de gasto, tal y como está concebida, *impide que los gobiernos regionales y locales mejoren/aumenten los servicios públicos a un ritmo más rápido que el crecimiento de la economía*. En este contexto, aquellos territorios que padezcan un mayor déficit relativo de instalaciones y servicios públicos no tienen margen para cerrar la brecha que los separa de otros en los que aquéllos sean mejores, porque la tasa de crecimiento del gasto que se les autoriza es la misma para todos. La aplicación de la regla de gasto ha hecho que cristalizara el mapa de distribución territorial de los servicios públicos existente antes de su vigencia. Los que más gastaron en el pasado pueden seguir gastando más. Los que gastaron menos, por voluntad propia o por falta de recursos, tienen que seguir gastando menos.

Pero entonces, ¿qué hacemos con los remanentes de tesorería? ¿Los mantenemos en cuentas corrientes sin retribución? Mientras no se plantee cambiar la regla de gasto o

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

su interpretación, quizás cabría plantearse aprobar una normativa que amparase la creación de los conocidos como *fondos de estabilización* –al estilo del Fondo de Reserva de la Seguridad Social–, que al menos permitirían utilizar los ahorros forzados por la regla de gasto para mantener los servicios públicos en momentos en los que la economía provoca caídas de la recaudación.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Sucesiones: intentando destruir un impuesto de 2.000 años

Luis Ángel Hierro Recio

29/1/2019

El origen del impuesto de sucesiones suele datarse *poco antes del comienzo de la era cristiana*, cuando el emperador AUGUSTO, mediante la *lex Iulia de vicesima hereditatium*, estableció un gravamen del 5% (una veinteava parte) sobre los legados hereditarios, con una regulación que en gran medida se ha trasladado hasta la actualidad, puesto que desde el inicio contaba con exenciones para herencias pequeñas y para los familiares directos. El emperador AUGUSTO justificó el impuesto en las necesidades que generaba el mantenimiento de las legiones romanas y lo estableció como una contraprestación a la protección que otorga el estado de los bienes que se heredan (una especie de tasa de protección).

Esta justificación se trasladó, muchos siglos más adelante, a la filosofía liberal inglesa de forma que LOCKE lo planteó como una contraprestación a la protección por parte del estado del derecho natural a la propiedad y a su transmisión. Más radical en su defensa fue JEREMY BENTHAM, otro filósofo liberal inglés, furibundo defensor del impuesto, que consideraba que había que dejar claro a los ciudadanos que los bienes se heredaban, no por ser un derecho, sino por la mera benevolencia del Estado que permitía hacerlo. No obstante la postura más influyente en esta cuestión tal vez haya sido la del gran economista liberal clásico JOHN STUART MILL, quien defendió sistemáticamente un impuesto sobre la herencia cuasi confiscatorio que solo permitiese heredar a los familiares directos, y una cantidad justa para mantener una vida digna.

No obstante, quizás lo más singular es que *esta posición pro impuesto de sucesiones entre el liberalismo se haya extendido a los que tienen más que perder con el mismo*, los millonarios. En 2001 centenares de millonarios norteamericanos remitieron una carta al entonces presidente de los Estados Unidos GEORGE W. BUSH, solicitando que no se eliminase el impuesto de sucesiones. Entre los que defendieron el impuesto se encontraban, como es tradicional en este asunto, los ROCKEFELLER y prominentes multimillonarios como GEORGE SOROS, WARREN BUFFET o WILLIAM GATES, padre de BILL GATES.

En otros ámbitos de pensamiento no izquierdista la defensa del impuesto de sucesiones también ha sido igual de relevante. ADOLF WAGNER, historicista y social cristiano alemán, padre de la Hacienda Pública alemana, defendió el impuesto de sucesiones sobre la base de ser el mecanismo para redistribuir la riqueza de las grandes fortunas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Frente a estos argumentos se encuentran principalmente dos. Por una parte, está *el argumento de que los bienes gravados “ya tributaron en su día”* cuando se adquirieron por lo que nos encontraríamos ante una doble imposición. En este argumento se incluye un error conceptual evidente: los bienes no pagan tributos, pagan las personas por tanto como el fallecido y el heredero son personas distintas es materialmente imposible que exista doble imposición. Por otra parte en nuestro país se encuentra *el argumento de la “discriminación”*, en unas comunidades autónomas se paga y en otras no. Este segundo argumento es el que nos enfrenta al origen del verdadero problema del impuesto en España.

En efecto, en la España moderna el impuesto sobre sucesiones y donaciones se implantó con la *Real Cédula de Carlos IV*, de 19 de septiembre de 1798. El impuesto sufrió muchas vicisitudes y la progresividad del mismo fue especialmente alta en el régimen de Franco, que llegó a establecer un tipo cuasi confiscatorio (84%) para sucesiones muy elevada cuantía y parentesco muy lejano. Con la democracia, reformado el impuesto tras los *Pactos de la Moncloa*, fue cedido a la Generalitat en 1979, atendiendo a la disposición adicional sexta, y más tarde en 1980, con la aprobación de la LOFCA, se incluyó entre los tributos a ceder a todas las comunidades. Esta cesión siempre fue una demanda del nacionalismo catalán, debido a los problemas de gestión que produce su descentralización. La explicación es muy fácil, el fallecido puede tener bienes localizados en otras comunidades, con lo que las comunidades no tienen capacidad efectiva de controlar la veracidad de lo declarado por cada heredero. A pesar de ello se cedió, si bien las comunidades solo podían recaudarlo.

Mientras la cesión se mantuvo sin capacidad normativa la cuestión no planteó problemas. Estos comenzaron a aparecer cuando JOSÉ MARÍA AZNAR acordó con PUJOL, en el *Pacto del Majestic*, la *cesión de la capacidad normativa para ciertas partes del tributo*. En 2001, ya en plena mayoría absoluta de Aznar, se continuó el camino, ahora a petición de los neoliberales del PP, y se permitió a las comunidades bonificar el impuesto hasta el 99%. Con esto conseguían que si una comunidad aplicaba la bonificación, a las demás no les quedaría más remedio que seguirla, puesto que la presión de los ciudadanos por la discriminación generada sería insostenible. Además las comunidades que bonificasen al máximo el tributo tendrían una afluencia de declarantes en años previos, que compensarían la pérdida de recaudación con los incrementos de recaudación en el impuesto sobre la renta y en transmisiones patrimoniales. ESPERANZA AGUIRRE, neoliberal reconocida, fue la ejecutora de la primera bonificación del 99% entre familiares directos, abriendo una situación de *competencia fiscal a la baja*, el conocido como *dumping fiscal*, que ha arrastrado al resto de comunidades a un calvario de recursos judiciales, manifestaciones en las calles, y sangría de votos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

La pérdida de apoyo al impuesto se ha extendido por las zonas rurales como un reguero de pólvora con motivo de la crisis económica. Curiosamente, además, lo ha sido por un error de percepción fiscal. En efecto, la transmisión por herencia está sujeta a dos impuestos, el de sucesiones de la comunidad y el de incremento de los terrenos de naturaleza urbana de los ayuntamientos (la famosa “plusvalía”). El primero no suele afectar a la vivienda ni a los herederos de cuantías relativamente pequeñas, y menos si son herederos directos, pero el segundo sí, ya que tiene que pagar cualquier heredero. Los herederos de pequeña cuantía se han visto afectados por la imposibilidad de vender las viviendas y muchos han tenido que renunciar a pequeñas herencias por no poder hacer frente al pago de la plusvalía, sin conocer que la misma nada tiene que ver con el impuesto de sucesiones. Si a eso unimos unos sistemas de valoración de bienes muy defectuosos por parte de las comunidades (en muchas ocasiones se ha pretendido valorar los bienes muy por encima de su valor de venta real) el resultado ha sido un descontento generalizado, no ya entre pequeños propietarios fundamentalmente rurales. Este descontento ha sido promovido y canalizado tanto por el PP como por Ciudadanos para organizar campañas en contra en las comunidades en las que no gobierna el PP (en Andalucía, por ejemplo, la movilización ha sido permanente en los últimos años).

El resultado ha sido que el error que en su día significó la cesión, las concesiones posteriores al nacionalismo catalán y a los neoliberales, por parte del PP de AZNAR, y la inacción del gobierno de ZAPATERO, donde los social liberales se han despegado de sus ancestros en esta cuestión (ninguno se ha acordado de JOHN STUART MILL en esta materia), han dado lugar a que venga como anillo al dedo la famosa frase: “entre todos lo mataron y el sólo se murió”.

No obstante, la situación es reversible. *Bastaría con que el gobierno de SÁNCHEZ armonizará el impuesto mediante la definición de un nivel de tributación mínima*, como se hace en los impuestos locales, aplicando lo aprobado en el 39 congreso del PSOE (documento de resoluciones, página 117), para que el impuesto funcionase perfectamente. Obviamente, también existe la posibilidad de que si las comunidades no quieren aplicarlo, el gobierno podría retrotraer la cesión, aunque creo que *una vez armonizado ninguna comunidad lo querría perder*.

Eso sí, para paliar los efectos de la crisis es necesario *modificar la regulación* para que se solucionen los errores de valoración y sobre todo los problemas de liquidez que produce la concentración del pago. En este tipo de impuesto, como en la plusvalía, se debe otorgar la posibilidad de una carencia de uno o dos años y de un pago aplazado en 5 o 6 años que permita a los ciudadanos no tener que malvender sus bienes, ni tener que renunciar a la herencia por la falta de liquidez en el momento inicial.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Bastaría constituir un derecho real sobre los bienes afectados para garantizar el pago del impuesto.

Dos mil años de existencia como impuesto, en el que confluyen ideologías de distinto signo político, incluido el pensamiento liberal de mayor tradición, y con claros defensores entre los más afectados, parecen ser *factores más que suficientes para no dejar que triunfe la demagogia y sí la racionalidad y la justicia tributaria.*

Una institución para hacer pagar más a los que más tienen, que aguanta 2.000 años de historia, no puede ser un error.

Argumentos, falacias y confusiones sobre el Impuesto de Sucesiones

Javier Suárez Pandiello

5/2/2019

En la última entrada de este blog, el profesor [HIERRO](#) repasaba someramente la historia del Impuesto de Sucesiones y alertaba sobre cómo la competencia fiscal desatada tras la asunción completa de la capacidad normativa por parte de las comunidades autónomas en lo que respecta a este impuesto viene poniendo en cuestión *un tributo con una tradición de 2.000 años*. Si diéramos por cierto el aserto popular de que “un impuesto viejo es un impuesto bueno”, deberíamos calificar a éste como excelente, pues pocos tributos podemos encontrar con tal grado de ancianidad. Ciertamente, el argumento de la tradición no es, lo que se dice, una muestra de cientifismo defendible y seguro que no convencerá a quienes piensan que los tributos son un mal en sí mismo que habría en todo caso que minimizar, pero, con todo, quiero dedicar esta entrada a ahondar en los argumentos no sólo teóricos, sino también pragmáticos, mediante los cuales se puede defender sin complejos la pervivencia de un tributo tan, a mi juicio, injustamente atacado.

Contra lo que habitualmente se supone y casi se ha convertido en lugar común, las bases del pensamiento liberal no cuestionan la tributación de las herencias, sino que, más bien al contrario, lo han llegado a considerar *un instrumento que ayuda a garantizar la igualdad de oportunidades*. Así, la ética protestante schumpeteriana que hunde sus raíces en el liberalismo anglosajón basa sus postulados en el desarrollo del esfuerzo personal y eso casa mal con la transmisión a coste cero de propiedades generadas sin el concurso activo del beneficiario. De ahí que, como bien resalta la comentada entrada del profesor HIERRO, los propietarios de grandes fortunas norteamericanos se hayan manifestado reiteradamente a favor de *un impuesto que ven como instrumento legitimador del sistema*.

Frente a este tipo de tesis, se viene esgrimiendo falazmente *el argumento de la doble imposición* como crítica radical al tributo. Intelectualmente, esta crítica no se sostiene, puesto que quien paga el tributo (el heredero) no ha pagado previamente nada por los bienes obtenidos. La lógica del impuesto consiste en *gravar la capacidad contributiva personal del contribuyente y ésta ciertamente ha aumentado* en la medida de que su patrimonio neto es mayor tras la herencia de lo que lo era previamente y nada importan, a esos efectos, los tributos que en su día hubiera debido pagar el causante. Desde un punto de vista de equidad o justicia distributiva, a priori nada distinguiría la capacidad de pago

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

de quien obtiene trescientos mil euros tras una espléndida noche de suerte en un casino, o como retribución sustanciosa de su trabajo como ejecutivo de una empresa, de quien los obtiene fruto de una herencia. ¿Por qué debemos creer que en los dos primeros casos es “justo” tributar y en el tercero es un robo? Desde luego, si nos basamos en la lógica del esfuerzo personal tan cara a los liberales, resulta difícil argumentarlo.

En todo caso, y yendo al pragmatismo de lo más material, quienes abogan entusiásticamente por la abolición del Impuesto de Sucesiones, deberían al mismo tiempo argumentar qué hacer con sus consecuencias. *Suprimir un tributo tiene evidentes secuelas redistributivas*, de modo que la distribución relativa de las cargas públicas se vería lógicamente alterada. *Grosso modo*, no son muchas las opciones abiertas para afrontar estas secuelas.

Por un lado, cabría *reducir el gasto público* en el importe correspondiente a esa pérdida de recaudación. Eso seguramente implicaría recortar en cantidad o en calidad algunos servicios públicos, que convendría en todo caso explicitar. En el mejor de los casos, y suponiendo que todo el gasto recortado fuera “superfluo”, ello no evitaría que la distribución final de la carga tributaria entre los contribuyentes fuera ahora más regresiva que antes.

La otra alternativa sería *sustituir la recaudación perdida por la eventual supresión del impuesto por otro tipo de ingresos*. Aquí las opciones tampoco son demasiadas. Por mucha imaginación que le echemos a este asunto (y en materia tributaria hay gente muy imaginativa), en la práctica sólo hay tres tipos de impuestos, a saber, los que gravan la renta, los que gravan el consumo y los que gravan la propiedad.

Con nuestro modelo fiscal actual, se dice que la tributación sobre la renta es la más equitativa, por progresiva. Aparentemente, esto es así, pero no hay que olvidar que en la práctica el *IRPF* redistribuye más bien entre asalariados de rentas altas y asalariados de rentas bajas, en la medida en que hemos decidido (alguien, en su momento lo ha hecho) que las rentas del capital tributen a tipos más reducidos. Y ello sin entrar en consideraciones sobre las diferentes facilidades para la elusión y evasión fiscales que tienen los diversos tipos de rentas. Si está menor tributación de la renta por origen no se compensa posteriormente con alguna manera de gravar la propiedad o su transmisión, parece evidente la existencia de un cierto grado de *discriminación fiscal a quienes obtienen rentas del trabajo*, discriminación que se vería incrementada de suplir la recaudación del Impuesto de Sucesiones por un eventual aumento del *IRPF*.

Si, alternativamente, se decidiera utilizar la vía de la imposición sobre el *consumo*, deberíamos entonces tomar en consideración el hecho de que las propensiones media y

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

marginal al consumo son sustancialmente mayores en los niveles bajos de renta. Un cajero de Mercadona, por ejemplo, tenderá a consumir el cien por cien de su salario, dado lo exiguo de su cuantía, mientras que un futbolista del Real Madrid o del F. C. Barcelona viviendo a todo tren podría ahorrar más del ochenta por ciento de sus retribuciones, de manera que en términos relativos *un incremento de la imposición sobre el consumo perjudicará notablemente más a los más pobres* (gravará una proporción mucho mayor de sus rentas).

Corolario de todo lo anterior sería, en mi opinión, que si no queremos contribuir a erosionar el carácter progresivo que, según nuestra Constitución, debería tener el sistema fiscal tomado en su conjunto, deberíamos *revertir la tendencia hacia la marginalidad que actualmente se observa en la evolución del Impuesto de Sucesiones*. Ello no es óbice para que se adopten medidas reformistas sobre el mismo que le doten de mayor equidad. Entre ellas yo propondría en primer lugar la *completa recentralización del tributo y su capacidad normativa*, en la medida en que es la Administración central quien mejor puede desarrollar políticas redistributivas y combatir el “populismo fiscal” generalizado por la competencia a la baja. La propuesta de la *Comisión de Expertos* en materia de financiación autonómica, que sugiere su *armonización*, estableciendo una tributación mínima para todo el país, no deja de ser una variante un poco más *light* de la recentralización, puesto que sería de esperar a medio plazo una convergencia generalizada hacia ese mínimo.

En segundo lugar, se debería acordar un *mínimo exento* lo suficientemente alto que dejara fuera de tributación a la mayoría de las transmisiones entre parientes próximos en las cuantías que políticamente se acuerde y se consideren oportunas.

Por último, se deberían establecer *mecanismos de gestión* que eviten colocar a los contribuyentes en problemas de liquidez a corto plazo, que les supongan importantes perjuicios por necesidad de malbaratar su patrimonio. Con unas adecuadas medidas de este tipo, carecería de sentido el privilegio (en forma de bonificaciones) que actualmente se le concede a las denominadas “empresas familiares”.

Asunto distinto es la confusión que buena parte de la población mal informada sufre al no distinguir adecuadamente entre el Impuesto de Sucesiones y el tributo conocido popularmente como la “*plusvalía municipal*”, cuya regulación actual es disparatada, pero eso queda para otra entrada.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Cataluña: dos tipos de conflicto en un mismo territorio

Maite Vilalta Ferrer

12/2/2019

El profesor MINTZ, de la Universidad de Calgary, distingue en un interesante artículo entre *dos tipos de conflictos existentes en los sistemas federales*: un “conflicto de preferencias” y otro de “reclamaciones”. Conceptualmente son distintos y también son distintas sus implicaciones en el tipo de tensiones regionales que generan.

El “conflicto de preferencias” se refiere a la existencia de una población en una parte del territorio que, por cuestiones culturales, institucionales e históricas, prefiere *opciones distintas a las del resto sobre cuestiones políticas básicas* que afectan a la propia configuración del Estado. Se trata, por ejemplo en el caso canadiense, de la población *quebequois*.

El “conflicto de reclamaciones” surge en aquellas *regiones que tienen un nivel de riqueza superior a las demás y que se espera la compartan con el resto*. Este tipo de conflicto es particularmente problemático cuando la región rica es pequeña y tiene poca influencia para determinar y acordar el volumen de transferencias por habitante que deberá aportar para satisfacer las necesidades de una amplia población relativamente más pobre. En este caso, se trata de reclamaciones planteadas por una parte de la población, fruto de agravios de carácter fiscal y monetario, y que se focaliza en una cuestión fundamental para la economía y el bienestar colectivo: para unos lo importante es repartir el pastel, mientras que para otros es crearlo. En el caso canadiense este tipo de conflicto es el que plantea la provincia de Alberta.

Según MINTZ, ambos conflictos *acaban provocando estrés regional e incluso pueden provocar una ruptura de la federación si no reciben una adecuada atención*. Según señala el autor, en Canadá se ha dado, de momento, una mejor respuesta al primer tipo de conflicto que al segundo. Las preferencias distintas de la población del Quebec han sido atendidas, después de la celebración de dos referéndums de independencia, negociando un pacto bilateral basado fundamentalmente en: i) el reconocimiento del bilingüismo (francés e inglés) a nivel federal, de manera que todos los funcionarios y cargos públicos deben conocer y utilizar las dos lenguas; ii) la concesión de un mayor grado de poder tributario al gobierno de Quebec (un impuesto de sociedades y un impuesto sobre la renta personal propios, un acuerdo con el gobierno federal que le permite recaudar conjuntamente el impuesto sobre bienes y servicios federal y el impuesto sobre ventas del Quebec, una administración tributaria propia...); iii) el reconocimiento

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

de más responsabilidades de gasto que al resto de gobiernos provinciales, es decir, de un mayor nivel competencial (por ejemplo, en políticas relacionadas con el mercado laboral). También destaca la importancia que ha supuesto la participación de Quebec en el gobierno federal en alguna legislatura (gobiernos de coalición).

Aunque no haya sido nada fácil, la configuración de este **federalismo asimétrico** ha permitido, según MINTZ, dar un acomodo a Quebec dentro de la federación, por lo cual, cree que *actualmente el otro tipo de conflicto, el basado en la “reclamación” (Alberta), es más peligroso*. La contribución neta de Alberta a la federación (el “saldo fiscal”), ha sido de una media anual de 5.600 dólares canadienses por habitante durante el período 2007-2016. Solo otras dos provincias aportan más de lo que reciben a la federación, Ontario y British Columbia, y la cuantía es muy inferior a la de Alberta (de 700 y 600 dólares por habitante anuales, respectivamente). Cabe recordar que Quebec, en cambio, presenta una contribución neta negativa de -1.400 dólares anuales (recibe más de lo que aporta a la Federación). El conflicto que plantea Quebec no se basa, por tanto, en una reclamación en términos fiscales.

El caso de *Cataluña* es citado en el artículo de Mintz como un caso en donde los dos tipos de conflicto conviven en la misma región: el “conflicto de reclamación” (de agravio fiscal) se ve reforzado debido a una débil identificación de una amplia mayoría de la población catalana con el Estado-Nación (“conflicto de preferencias”).

Quizás lo más interesante del artículo de Mintz son las conclusiones. Advierte de que estos problemas *deberán ser resueltos políticamente* en los próximos años en Canadá. Subrayo lo de políticamente. No señala ninguna otra manera de hacerlo. Propone reformas institucionales que requerirán ser exploradas y discutidas. El *dialogo y la negociación como únicas vías posibles* para resolver ambos conflictos. Estoy segura de que a Mintz no se le ocurriría pensar que ello puede ser resuelto de forma unilateral por una de las partes, ni tampoco creo que considere que explorar y dialogar para encontrar una solución negociada a estos conflictos supone traición ni humillación alguna, ni por supuesto la existencia de felones. Quizás esta sea una de las tantas diferencias que separan un Estado con una verdadera **cultura federal** del nuestro. Debemos seguir aprendiendo, solo de esta manera iremos progresando adecuadamente.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

La administración local: cenicienta y heroína

Núria Bosch Roca

19/2/2019

Ante las próximas elecciones municipales, oiremos a los candidatos a las alcaldías exponer sus programas de gobierno. El abanico de propuestas a realizar será muy amplio. Tanto les escucharemos prometer fomentar el empleo, como hacer políticas redistributivas contra la pobreza o mejorar el alumbrado y la limpieza de las calles. Muchas de las políticas que propondrán no serán obligatorias, es decir, no estarán vinculadas a servicios que obligatoriamente deben prestar los municipios. Es el denominado *gasto municipal no obligatorio*.

¿Por qué tiene lugar esta amplia oferta de servicios a nivel municipal por encima de la que obliga la ley? Primero, porque *el ciudadano formula su demanda* de servicios más esenciales al municipio al ser la administración más accesible por su proximidad, no porque desconozca qué administración es la responsable de los diferentes servicios. Así, según algunas encuestas del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) la mayoría de ciudadanos atribuyen correctamente a los municipios los servicios que les corresponden. Segundo, porque *los candidatos a alcaldes quieren satisfacer la demanda* de sus ciudadanos, ya que saben que la administración municipal tiene una gran incidencia sobre el bienestar de la ciudadanía. Según las encuestas mencionadas, alrededor del 80% de los encuestados considera que las decisiones de su ayuntamiento influyen mucho o bastante en su bienestar y en el de su familia.

Así pues, los alcaldables no parecerán futuros responsables de *un nivel de administración que se puede considerar la cenicienta de la administración pública*. A pesar de la gran aportación que los gobiernos locales hacen al bienestar colectivo, tienen el mismo peso relativo que hace casi 40 años, al inicio del proceso de descentralización hacia las autonomías. Solo gestionan el 11% del total del gasto público del Estado español, frente al 15% de Alemania, del 17% de Canadá, del 22% de Suiza o del 26% de EEUU, todos ellos estados con tres niveles de gobierno como el español.

Y lo todavía más grave es que los municipios *gozan de un sistema de financiación que hace tiempo se ha declarado obsoleto e insuficiente*. Un sistema que se instauró en 1988, hace más de treinta años, y desde entonces ha tenido pocos cambios. En todo caso, lo único que ha habido es algún parche a la ley aprobada en 1988.

De todas formas, hay que mencionar que en diciembre de 2013 las Cortes Generales aprobaron la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

entró en vigor en 2014. Ya al nacer, esta ley recibió las críticas tanto de los académicos y de los profesionales del mundo local como de los responsables políticos de los gobiernos locales. La ley *no resolvía los problemas reales de la administración local*, entre los que destacan su financiación, y tenía como obsesión la estabilidad presupuestaria, cuestión que no era ni es el problema central de los gobiernos municipales, salvo en algunas excepciones puntuales.

En 2017 el Ministerio de Hacienda nombró una *comisión de expertos* para la revisión del sistema de financiación local, pero probablemente la inestabilidad política habida en España en los últimos tiempos ha sido un factor clave para que no se hayan aplicado sus propuestas.

Con todo, y a pesar de este contexto y la crisis económica pasada, los gobiernos municipales han hecho un gran esfuerzo para sanear sus cuentas. No se ha dicho ni reconocido suficientemente. Este esfuerzo ha llevado, pues, a que muchos municipios presenten *superávit presupuestario*. Ha habido una racionalización del gasto, ya que el superávit conseguido ha venido más por reducciones de gasto que por incrementos de los impuestos. Es cierto que en la época del boom inmobiliario, que proporcionó importantes ingresos fiscales a los municipios, se realizaron inversiones en equipamientos que luego no se podían pagar y/o provocaban elevados gastos de mantenimiento. Pero ahora esto se acabó.

La administración local, en su conjunto, es la única administración, a diferencia de la central, de la autonómica y de la de la seguridad social, que *cumple a la vez con el objetivo de estabilidad presupuestaria, la regla de gasto y el objetivo de deuda pública*. En 2017, la administración local tuvo un superávit del 0,59% del PIB (el objetivo era de equilibrio, 0,0% del PIB), su gasto incrementó en un 0,6%, lo que supuso el cumplimiento de la regla de gasto, y su deuda pública se situó en el 2,5% del PIB, muy por debajo del objetivo fijado del 2,9%. La contribución de los gobiernos locales ha sido fundamental para reducir el déficit público, equilibrando con su aportación el déficit que arrastran las otras administraciones y permitiendo así el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del Estado.

En conclusión, si bien cabe calificar a la administración local de cenicienta de la administración pública por su deficiente sistema de financiación, que viene sufriendo desde hace demasiado tiempo sin una reforma profunda, también cabe calificarla de heroína, ya que es la administración más saneada a pesar del contexto en el que actúa.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Ingobernabilidad programada

María Cadaval Sampedro

26/2/2019

Si casi nunca es sencillo analizar qué va a ocurrir con la política económica, menos aún lo es en este momento. A las puertas de unas elecciones generales, lo único cierto es que las opciones de voto se han fragmentado y los dos grandes bloques están extremadamente polarizados —a izquierda y derecha—, sin una posibilidad clara de formación de gobierno. Y así sigue el país, sumido en el caos político y carente de una estabilidad que permita abordar los cambios necesarios y urgentes que se precisan. Porque si damos validez a la interpretación que LIONEL ROBBINS hizo en el año 1967 de que la mano invisible que mueve el mercado de Adam Smith es, en realidad, *la del legislador que lo adapta a las necesidades sociales*, podemos afirmar que los grandes retos pendientes requieren de esa mano legislativa que plasme negro sobre blanco su concreción.

La economía española lleva creciendo varios ejercicios por encima de la media europea y ha recuperado los niveles de PIB previos a la crisis, si bien este progreso no se ha trasladado de manera equitativa a la sociedad. *La renta nacional se ha recuperado, pero su reparto se ha desvirtuado*. Así lo afirma la Unión Europea en su último informe ante el examen del *Semestre Europeo*, que tiene por objetivo fijar las líneas principales de la política fiscal, económica y social del año en curso. La *desigualdad de oportunidades* comienza a ser la tónica habitual en un país que conoció los beneficios de la redistribución, tras la implantación y expansión del Estado de Bienestar.

Pero el crecimiento basado en una competitividad a costa de rebajar la factura salarial tiene consecuencias importantes, no solo a corto, sino sobre todo a medio y a largo plazo. La precariedad laboral y la erosión del mercado de trabajo produce *un efecto directo sobre el contrato social que desde el año 1963 está vigente en la Ley de Seguridad Social*, mantenido sobre un “artificio técnico... que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos, a los sanos respecto de los enfermos, a los ocupados respecto de los que se hallan en situación de desempleo, a los vivos respecto de las familias de los fallecidos, a los que tienen cargas familiares respecto de los que no las tienen...”. Las carreras laborales cortas e interrumpidas dan como resultado unos pobres derechos de protección social que ponen en riesgo la suficiencia y sostenibilidad del sistema de pensiones.

Y no solo eso. España, con una de las tasas de fecundidad más bajas de la Unión Europea, tiene también *la mayor distancia entre el número promedio de hijos nacidos, 1,3*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

y el que se desearía tener, 2,1. Este dato no hace más que corroborar que el declive demográfico español tiene su origen en la falta de recursos y medios económicos que no hacen viable la reversión. No caben recetas mágicas, solo acciones certeras a la hora de reorientar las políticas públicas, de tal manera *que se haga corresponsable a la sociedad —junto al individuo— de las políticas de natalidad del país.*

En medio de este contexto en el que reina la incertidumbre, ante el temor fundado de una desaceleración económica real, es objeto de preocupación también el *elevado nivel de deuda pública estructural* que alcanza la economía española, que lejos de corregirse puede ensancharse aún más con un previsible *repunte del déficit público*. Pendientes del cierre de ejercicio y de los datos definitivos, parece que 2018 cerró con un déficit público por encima del objetivo inicialmente previsto, -2,2% del PIB, se acerque más al ampliado del -2,7% del PIB, aunque por debajo del -3% que Bruselas concedió como límite para no aplicar sanciones. Si esto se confirma tras un amplio período de bonanza, ¿qué ocurrirá cuando se produzca una nueva recesión? La ausencia de decisiones valientes sobre la reforma de la administración hizo languidecer este debate hasta desaparecer y no se vislumbra mucha más salida que un ajuste al alza de los ingresos y/o a la baja de los gastos, con el objetivo de mantener el Estado de Bienestar y un sistema público de pensiones, toda vez que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social tiende a cero.

Por si fuera poco, en el sector privado no se atisban grandes avances en los retos inminentes y de futuro, donde la *inacabada reconstrucción del sector financiero* arroja dudas aún sobre la configuración del mapa bancario español y la disponibilidad de crédito para las empresas, cada vez más terciarizadas y con un preocupante anhelo de la política industrial que fue y que parece no va a volver a ser.

Sea cual sea la opción política resultante de las próximas elecciones, los dirigentes que tengan el encargo de formar gobierno debieran ser conscientes de que la “la planificación a largo plazo no es pensar en decisiones futuras, sino en el futuro que tendrán las decisiones presentes” como decía PETER DRUCKER. Tómenlas con responsabilidad.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Prórroga presupuestaria y financiación autonómica

Alfonso Utrilla de la Hoz

5/3/2019

Desde diciembre de 2014, mes en el que se aprobaron los Presupuestos Generales del Estado para 2015, *la irregularidad en el calendario presupuestario ha sido la consecuencia de la inestabilidad política-institucional*. Así, en octubre de 2015 se aprobaron con anticipación los Presupuestos de 2016 y, en cambio, para 2017 y 2018 los presupuestos respectivos no se aprobaron hasta mitad de año. Con el rechazo del proyecto de presupuestos para 2019 el pasado 13 de febrero se culmina un calendario atípico que, dadas las fechas electorales próximas y la previsible demora en formar gobierno por la fragmentación parlamentaria, *anticipa una prórroga presupuestaria para todo el presente ejercicio*.

La normativa presupuestaria sobre la prórroga presupuestaria, en desarrollo del artículo 134.4 de la Constitución es muy escueta. El artículo 38 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria señala en su primer punto que: “Si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el Boletín Oficial del Estado. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo y la estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse.”

En principio, *la limitación que supone la prórroga presupuestaria debería afectar sólo a las partidas de gasto presupuestarias* y, por tanto, *a la aportación estatal al Fondo de Garantía y a la actualización del Fondo de Suficiencia* y, en todo caso, *a los cálculos de los Fondos de Convergencia, que afectarían a las liquidaciones definitivas de ejercicios anteriores* (en 2019 a la liquidación de 2017). Las aportaciones de las comunidades autónomas por saldos negativos en los fondos constituyen ingresos del Estado y deberían, en principio, respetarse. Igualmente, las entregas a cuenta de tributos compartidos, al ser operaciones extrapresupuestarias, parecería que no deberían ser afectadas por la prórroga presupuestaria, aunque, de hecho, sí que son revisadas, con cambios en su distribución regional en función de los nuevos índices de reparto conocidos. No cambia, sin embargo, la estimación de las liquidaciones definitivas de ejercicios anteriores. Con la prórroga presupuestaria se produce así una *congelación efectiva de los recursos asignados a las comunidades autónomas de régimen común por entregas a cuenta*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Las *estimaciones de ingresos* contenidas en el proyecto de presupuestos rechazado se basaban en un crecimiento más moderado de la base imponible agregada de los principales impuestos (en el entorno del 5%, casi un punto por debajo del crecimiento previsto para 2018) y en los efectos de las medidas fiscales adoptadas o previstas, considerados muy optimistas por los analistas. En lo que se refiere a los impuestos compartidos sujetos a entregas a cuenta, se trataba, entre otras, de la modificación de la fecha de ingreso de las declaraciones del IVA de los contribuyentes acogidos al sistema inmediato de información (SII), lo que supondrá que en 2019 se ingresen trece meses, frente a los once en 2017, y las subidas de tipos en el IRPF para las rentas altas y en el consumo no profesional de gasóleo de automoción y el ajuste por homogeneización en la tarifa autonómica del Impuesto sobre Hidrocarburos.

Desde una visión más realista, la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF) consideraba improbable alcanzar la recaudación prevista por IRPF, más ajustada la previsión de ingresos por IVA, que consideraba factible, e improbable alcanzar la previsión presupuestaria en los impuestos especiales.

Con todo, teniendo en cuenta estas previsiones oficiales, la articulación del sistema de financiación estimaba en casi 105.282 millones de euros las entregas a cuenta en 2019, con un incremento del 9,7% respecto a 2018 y una liquidación definitiva (2017) de 6.075 millones, con una disminución del 31% respecto a la liquidación del ejercicio 2016. En conjunto, *los recursos recibidos por las comunidades autónomas a través del mecanismo presupuestario se elevaban un 6,2% respecto al ejercicio anterior.*

Básicamente, *los efectos de la prórroga presupuestaria se concretan en las entregas a cuenta del ejercicio 2019, que se revisan claramente a la baja como consecuencia de la congelación de las cantidades*, pasando de 105.282 millones de euros a 95.975 millones, lo que supone casi 9.307 millones de euros disponibles menos (-9,7%). Paralelamente, esta disminución de las entregas a cuenta tiene como consecuencia un fuerte aumento de la liquidación definitiva del ejercicio 2019 a realizar en 2021, que pasaría de 7.733 millones a casi 17.525 millones de euros según estimaciones realizadas. Estos cambios entre anualidades también trastocan fuertemente el cálculo anual del ITE (índice que determina la actualización de las transferencias del Estado), que al utilizar el criterio de caja, sufre un importante incremento en el ejercicio 2019, al mermar las entregas a cuenta. Por el contrario, en 2021 se produce el efecto contrario de disminuir, como consecuencia del incremento en la liquidación definitiva de 2019 materializada en dicho ejercicio.

En consecuencia, la prórroga presupuestaria supone una contención de la financiación y correlativamente del gasto regional en año electoral y un aplazamiento en términos de capacidad de gasto a 2021.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Las sucesivas prórrogas presupuestarias están consiguiendo así, por la vía de aplazar los efectos de las subidas recaudatorias en los principales impuestos, *ajustar el gasto regional en un contexto de aumento de ingresos y alcanzar así los objetivos de estabilidad presupuestaria*. A diferencia de lo que ocurre con los gastos del Estado, este efecto de moderación *no es más que un aplazamiento* a dos años vista que, esperamos, no se vea afectado por un cambio de ciclo económico, como ocurrió con la aparición de la crisis, y genere *perturbaciones no deseables* entre la evolución sincronizada de ingresos y gastos autonómicos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Financiación más justa frente a la despoblación

David Cantarero Prieto

7/3/2019

Los cálculos electoralistas y económicos, tal y como estamos acostumbrados a analizarlos hasta ahora, no son del todo útiles. No solo vale ya con intentar predecir quién gana en unas elecciones o en un reparto de fondos financieros, sino que importa cada vez más *qué alianza suma para poder gobernar o qué papel juega la despoblación*. Pensemos por ejemplo en la dificultad para obtener resultados fiables a través de encuestas o en una distribución justa de recursos cuando ni siquiera se llega a un tamaño mínimo en algunas zonas rurales de 500-600 individuos. Y es que nuestro país registra actualmente un importante déficit de natalidad además de estar inmerso en un proceso inexorable de *declive demográfico* al menos a medio plazo. A esto se une que muchas zonas rurales siguen perdiendo población a pasos agigantados y reclaman su derecho a seguir existiendo (a pesar de tener dificultades para mantener recursos sanitarios y sociales, mejores infraestructuras de transporte y de comunicación e incluso de banda ancha, etc.) y no ser olvidadas frente a la pujanza de las ciudades y polos económicos que se han configurado en estos últimos años.

Así, en términos generales en el 53% del territorio solo vive el 5% de la población y la densidad es inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, haciendo que *nuestro país sea el de más superficie despoblada del sur de la Unión Europea* (tras Portugal, con un 23%, y Francia y Croacia, situadas por debajo del 20%). La incidencia de dichos cambios en la distribución de los gastos públicos y sociales, además de en el reparto de financiación, resulta abrumadora, si bien *sigue siendo la despoblación (y escasa densidad de habitantes por kilómetro cuadrado) una gran olvidada en el reparto de fondos europeos para 2021-2027*.

En todo caso, dado que el gasto en pensiones es competencia nacional y no autonómica, el impacto del envejecimiento en los gastos regionales y su financiación se centra fundamentalmente, bajo diferentes escenarios según las proyecciones demográficas actuales, en sanidad, educación y servicios sociales. Parte de dichas cuestiones comenzaron a analizarse para la próxima reforma, ahora retrasada, dado el frenético calendario electoral actual, de los correspondientes sistemas de financiación en los informes de 2017 de la Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local y la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica.

Igualmente es bien conocido el desacuerdo continuo de muchas regiones y municipios con la cuantía final que les ha venido correspondiendo con los distintos repartos de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

modelos anteriores de financiación. De este modo, en muchos de esos territorios se ha originado un *fuerte desequilibrio vertical* entre sus propias competencias y las de nivel estatal. Por ello, es urgente que tanto comunidades autónomas como entidades locales *diseñen con tiempo suficiente su propia estrategia*, a fin de evitar ser infrafinanciadas injustamente en una hipotética reforma del modelo de financiación autonómica y local que premiase de un modo desequilibrado en cuanto a recursos a comunidades y municipios más poblados y con mayor renta per cápita. Además, las nuevas políticas públicas deben *concebir al colectivo de personas mayores* como un grupo económicamente diferenciado y proactivo, sin olvidar que también tienen sus necesidades específicas como consecuencia de sus propias limitaciones debido a su edad.

En todo caso, para no ir todos a ciegas, se precisan nuevas medidas que sirvan para resituar las políticas públicas, de modo que sean más fiables y hagan corresponsable, no sólo al todo (la sociedad), sino también al individuo, pues como decía SHARMER con su teoría U sustentada en el *insight, la solución empieza desde nosotros mismos cuando nos enfrentamos a problemas mal definidos de inicio*. La calidad de los datos pasa así a ser fundamental para interpretar la estratificación de la población en cada momento, pero lo complicado va a ser saber analizarlos correctamente con una visión que no se parece ya en nada a la que veníamos empleando hasta ahora. Los números van a seguir contando gran parte de lo que va a suceder en el futuro. La clave es darse cuenta de que *el pasado no se repetirá y la certeza absoluta se ha transformado en un contexto de múltiples escenarios* donde cada vez más se precisa contar con un buen historial de datos para medir la evolución pasada, definir tendencias y predecir efectos futuros de una despo-blación que reclama medidas urgentes de financiación para adecuarla al contexto actual.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

El IRPF de las autonomías: revisión y algunas sugerencias

Francisco J. Delgado Rivero

12/3/2019

Un año más, 2019, el *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral* del REAF nos permite comparar el ejercicio de la capacidad normativa por parte de las comunidades autónomas (CCAA), tanto en los tributos cedidos como en los propios. Al margen de las comparaciones para diversos contribuyentes tipo, de interés sobre todo para titulares de prensa, me gustaría centrarme en el impuesto por excelencia, el IRPF, actualmente cedido a las regiones en un 50%, con el consiguiente impacto recaudatorio en las cuentas regionales. Vamos a revisar diversos aspectos, como el porcentaje de cesión y aquellas partes del impuesto donde las regiones tienen la posibilidad de introducir modificaciones:

Porcentaje de cesión.—A mi modo de ver, el 50% es un reparto adecuado entre el Estado y las CCAA, *no siendo recomendable avanzar más allá de esta cuantía*. Por otro lado, y tratando de involucrar a las entidades locales, en este caso los *ayuntamientos*, sería partidario de que éstos asumiesen un porcentaje, aunque modesto —por ejemplo, 10%— y sin capacidad normativa si se prefiere, de este impuesto, a costa del Estado o a partes iguales de Estado y CCAA, para avanzar en la corresponsabilidad fiscal. De esta manera, el contribuyente, al realizar la declaración de la renta, vería como sus recursos se destinaban a los tres niveles de gobierno que le ofrecen prestaciones: local, regional y estatal. Y quizás algún día añadamos un cuarto nivel, Europa.

Mínimo personal y familiar.—Siendo las cuantías tan reducidas en la normativa estatal, especialmente por los descendientes con cantidades crecientes en contra del sentido común y las economías de escala —pero a favor de la recaudación—, llama poderosamente la atención el hecho de que las CCAA apenas hayan legislado en esta materia, ahora mismo pudiendo elevar (aunque también reducir) la cuantía estatal en un 10%. En este contexto considero que se debería *incrementar la capacidad normativa de las regiones*, pudiendo variar el mínimo hasta un 25% como instrumento de política familiar, y centrada mejor en los primeros hijos dado el panorama de la natalidad en nuestro país. Evidentemente, el fomento de la natalidad debe llevar aparejado sobre todo medidas no tributarias (fomento de la conciliación, escuelas gratuitas de 0-3 años, etc.), pero el IRPF debe reflejar mejor el mínimo exento para contribuyentes con descendientes.

Escala autonómica.—Aquí las CCAA gozan de total libertad, al exigirse únicamente una tarifa progresiva. Dado el enorme recorrido de las escalas de unas regiones y otras,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

y para evitar una competencia fiscal excesiva, no sería descabellado *incluir unos topes, mínimos y máximos*, para tener bajo control las diferencias regionales, y así no encontrar ni “paraísos” ni “infiernos” fiscales, como con poco acierto han sido etiquetadas algunas veces determinadas comunidades autónomas.

Deducciones autonómicas.—La experiencia de estos años ha puesto de manifiesto que las CCAA han creado un número quizás demasiado elevado de deducciones con no muchos beneficiarios (el 7,75% de las declaraciones en 2016), dando lugar a un impacto muy reducido en la cuota media del contribuyente (8,14% de la autonómica y 4,09% de la total) a costa de una, por tanto, no siempre justificada complicación de la norma. En este sentido, sería preferible que las CCAA acordasen, en el marco por ejemplo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, *un pequeño grupo de deducciones de interés para todas*, graduables en cada comunidad, y adicionalmente algunas pocas otras de interés particular para cada territorio.

En suma, las CCAA tienen en su mano un instrumento de política fiscal tan potente como el IRPF, en un 50%, y sería deseable *una mayor planificación, y coordinada*, para perseguir algunos objetivos, por ejemplo, ligados a la natalidad, y racionalizar el ejercicio de la capacidad normativa sobre la tarifa —por ejemplo, rigiendo unos intervalos, para evitar una competencia fiscal desmesurada— y las deducciones autonómicas —estableciendo unas prioridades compartidas y otras diferenciadas—.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Fiscalidad territorial e internacional

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

19/3/2019

La fiscalidad internacional y la descentralización fiscal pueden parecer los ámbitos más alejados. Y los son, “geográficamente” hablando. Sin embargo, *los condicionantes estructurales y dilemas a los que se enfrentan son muy similares*: autonomía y soberanía frente a competencia fiscal y distorsiones a la competencia; fronteras competencias políticas frente a cosmopolitismo económico; aspiraciones de control frente a limitaciones prácticas; diferentes motivaciones territoriales y conflicto de intereses.

En España los problemas territoriales llevan tiempo ocupando el foco de los debates tributarios. Se habla, sobre todo, a favor o en contra de la descentralización fiscal, el federalismo asimétrico, la necesidad de aumentar la autonomía tributaria, las balanzas fiscales... Y esto es lógico, dadas nuestras circunstancias. *Sin embargo, en el resto de mundo son los grandes temas de la fiscalidad internacional los que acaparan la atención*, las discusiones y los nuevos desarrollos teóricos y prácticos.

Diversas noticias y documentos recientes sintetizan este panorama:

- La [Unión Europea](#) ha sido incapaz de alcanzar un mínimo consenso en cuanto a la tributación directa de la economía digital (a la vez que en España la tramitación de la ley que pretendía abordar estos temas ha quedado paralizada por la disolución de las Cortes), mientras que sí ha registrado avances en su fiscalidad indirecta y en el análisis de los regímenes fiscales considerados abusivos.
- El Fondo Monetario Internacional acaba de publicar un [documento](#) en el resume los problemas a los que se enfrenta la tributación internacional de las sociedades y las posibles opciones para afrontarlos.
- La OCDE lleva años liderando los debates en materia de tributación internacional a través de la iniciativa [BEPS \(Base Erosion and Profit Shifting\)](#) y la pasada semana ha culminado la discusión y consulta pública de un [documento](#) de propuestas para el gravamen de la economía digital.
- Las administraciones tributarias y sus asociaciones internacionales, como por ejemplo CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) o IOTA (Intra-European Organisation of Tax Administrations), están analizando y desarrollando nuevas opciones para encarar los retos de la digitalización en todos los ámbitos de la tributación.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Partiendo de los nuevos desafíos que la economía digital supone para los tradicionales métodos de localización geográfica de los contribuyentes, de atribución de las bases imponibles y de administración de las obligaciones, las nuevas realidades van más allá de los nuevos modelos de negocio de carácter digital

¿Pueden los países proteger su *soberanía fiscal* gravando los beneficios (o limitando la deducción de gastos) cuando las jurisdicciones de residencia de las empresas vinculadas no estén ejerciendo sus derechos de gravamen –siguiendo la estela de la reforma de EEUU–? ¿Es necesaria una acción global para frenar la *competencia perjudicial a la baja* y sus efectos perniciosos sobre la soberanía fiscal? ¿Qué bases tributarias relativamente inmóviles quedarían sujetas a tributación teniendo en cuenta, además, la transformación del consumo –cada vez más digital– y de las rentas laborales –amenazadas por la robotización, la pérdida de derechos laborales y su elevada fiscalidad–? ¿Puede desarrollarse un supuesto de sujeción a gravamen en un determinado país basándonos en la “*presencia económica significativa*” o un nuevo concepto de “*establecimiento permanente virtual*”? ¿Qué nuevas necesidades de *transparencia informativa y coordinación de las administraciones tributarias* son necesarias para garantizar un mínimo control de las obligaciones fiscales? ¿Cómo equilibrar el *gravamen en origen y en destino* sin crear fenómenos distorsionantes de doble imposición?

En definitiva, un cuestionamiento radical de las bases de la tributación internacional vigentes desde hace décadas y, con ello, de las bases del comercio internacional. El mundo ha cambiado, la economía ha cambiado, las tecnologías han cambiado. Y *los principios de la tributación internacional están cambiando*.

En mi opinión, gran parte de estos retos están presentes y deberían ser tenidos en cuenta en los debates sobre la descentralización fiscal interna. Es más, *en muchos casos los problemas son mucho mayores en el ámbito nacional limitando en gran medida las opciones de incremento de la autonomía tributaria*, en nuestro caso, de las Comunidades Autónomas. La descentralización del gravamen de las sociedades –o del capital– sería una locura. Casi se puede decir lo mismo para la tributación sobre el consumo (donde –dejando a un lado el veto de la UE en esta materia– los principales ejemplos de descentralización del IVA –Canadá, Brasil– llevan años intentando armonizarla). Y, por supuesto, la fragmentación de la administración tributaria –con duplicación de obligaciones o pérdida de capacidad de control– tampoco parece especialmente recomendable.

Pueden incorporarse mejoras (en la descentralización del IRPF; mediante una competencia colegiada en la fijación de los tipos de los impuestos sobre el consumo; articulando un funcionamiento de la Agencia Tributaria más abierto a los gobiernos autonómicos; aumentando la información y transparencia respecto a las competencias de cada nivel

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

de gobierno; favoreciendo la convergencia en los niveles globales de financiación a la vez que se permite la autonomía responsable en el margen), *pero no creo que puedan esperarse grandes avances por el lado de la autonomía de los territorios de un país cuando cuesta tanto preservar la autonomía de las naciones* (y en algunos casos –como es el gravamen del patrimonio, las herencias, o la imposición medioambiental– precisamente lo más acertado sería quizá apostar por la homogeneización limitando la competencia a la baja para proteger, paradójicamente, la autonomía).

Esta conclusión puede parecer desalentadora, sobre todo si se considera que el principal problema de nuestro sistema es la falta de equilibrio entre la autonomía por el lado del gasto y del ingreso. *Sin embargo, en mi opinión, afrontar la realidad, su complejidad y sus conflictos es precisamente la única opción para no caer en el desaliento y centrarse en buscar las opciones viables para preservar las ventajas de la descentralización en un mundo cada vez más conectado.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

La crisis de los 40

Ana Herrero Alcalde

2/4/2019

La *Constitución y el Estado de las Autonomías* han cumplido cuarenta. Y se les nota. Muestran síntomas inequívocos de haber subido a la quinta planta, de haber superado la *fase de generatividad* (esa en la que creas la familia) y haber pasado a la *fase de estancamiento*. Ese momento en el que echas la vista atrás, evalúas si en el camino recorrido se han cumplido tus expectativas juveniles y, como casi siempre la respuesta es que no, entras en crisis.

Hay quien supera esa crisis conformándose con lo que hay, tratando de apreciar la serenidad y el aprendizaje que le ha aportado lo andado hasta ahora. Y quien se conforma porque se da cuenta de que sus expectativas de juventud eran, sencillamente, poco realistas y difíciles de alcanzar. Pero también están los que, durante ese periodo de reflexión y evaluación, se proponen firmemente cambiar su estilo de vida. Algunos se proponen adelgazar, otros hacer más deporte, cambiar de trabajo, o de pareja... En cualquier caso, el denominador común suele ser que el cambio es urgente: hay que ir a apuntarse al gimnasio ahora mismo, aunque sean las cuatro de la mañana. Nuestro Estado de las Autonomías está, como decía, en plena crisis de los 40. Algunos aceptan que el modelo de convivencia está consolidado y, aunque siempre cabe hacer alguna mejora, más vale no tocarlo por lo que pudiera ocurrir. Otros creen que los pilares y las vigas del edificio valen, pero que tal vez habría que darles un repaso a los azulejos de los baños y la cocina, que se están empezando a despegar. Y otros tantos consideran que las expectativas creadas en la juventud democrática de los setenta con la aprobación de la Constitución se han cumplido en una medida muy pequeña.

No me corresponde a mí decir si esas expectativas eran o no realistas, y desconozco hasta qué punto las menos realistas fueron alimentadas por los protagonistas de la vida política en aquel momento, pero lo cierto es que *todas las encuestas muestran que la percepción actual de los ciudadanos de nuestro modelo territorial es muy asimétrica: allí donde más prevalente era la preferencia por la descentralización, más desapego existe ahora con el marco institucional vigente*. Tanto desapego ha surgido, que al Estado de las Autonomías le ha salido, a los cuarenta, una petición de divorcio. Y como en todos los divorcios que no son de común acuerdo —y hasta en algunos de los que lo son— los planes de la parte que ha entrado en crisis son difícilmente compatibles con los de la otra.

A pesar de que los expertos aconsejan no tomar decisiones drásticas de manera precipitada en este tipo de crisis, me parece a mí que aquí todo el mundo ha corrido a

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

apuntarse al gimnasio en medio de la noche, sin pensar siquiera si después habría tiempo para acudir a él. Sin tener un plan. O teniéndolo, pero solo de corto plazo: lo importante es apuntarse, y luego ya veremos si levantamos pesas o nos las tiramos a la cara, para que parezca que estamos haciendo deporte, que estamos queriendo cambiar de vida, oigan.

Perdonen la frivolidad, pero después de probar con el interés, el desapego, el aburrimiento y una larga serie de estrategias distintas para convivir con esta crisis de los 40, creo que solo me queda, como sugieren los expertos, enfrentarla con humor.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Abriendo los candados de Montoro o por qué se debe permitir el uso del superávit de las Administraciones Locales

Luis Ángel Hierro Recio

9/4/2019

El pasado día 30 de marzo, dentro de los llamados viernes sociales, el Gobierno aprobó un [Real Decreto](#) por el que las Comunidades, Diputaciones y Ayuntamientos que tuvieron superávit en 2018 pueden gastarlo en inversiones durante 2019 e incluso en 2020, incorporando el crédito generado por lo que técnicamente se conoce como remanente de tesorería positivo. El RD es, de facto, una prórroga de uno precedente aprobado en 2018 para los superávits de 2017. El problema de los superávits de los gobiernos subcentrales deriva de la regulación de la estabilidad presupuestaria. Según la ley, los superávits deben destinarse a la amortización de la deuda acumulada. En principio la norma puede parecer razonable, pero nada más lejos de la realidad.

En efecto, durante la crisis económica, en 2010, cuando a los ministros de economía —mayoritariamente liberales— de la Unión Europea, en el conocido Ecofin, se les ocurrió la disparatada idea de solucionar el ataque especulativo contra el euro con una política presupuestaria restrictiva procíclica, que ya se conoce como el austericidio, provocó la segunda crisis que sufrió Europa entre 2010 y 2013.

Los países, guiados por la eurolocura, se lanzaron a legislar en plena fiebre. Algunos, como el gobierno español, pensando que era cierto eso de que regulando estrictamente el déficit solucionarían la crisis de deuda soberana, y embriagado por esa paranoia económica, impuso el equilibrio presupuestario constitucionalmente, la famosa reforma exprés del artículo 135, y más tarde, ya con el gobierno del PP, se dio el mayor apretón conocido a la [Ley de Estabilidad Presupuestaria](#).

Había que meter en cintura a las Comunidades Autónomas (CCAA) y a las entidades locales (EELL). Para ello, al amparo de las directrices europeas, crearon una maraña de normas que, de facto, otorgaban al Gobierno el control de las finanzas subcentrales, recortando la autonomía hasta unos niveles que en muchos casos la dejaron irreconocible. Son los que podríamos denominar “*los candados de Montoro*”: la prohibición de gastar por encima del crecimiento fijado por el gobierno, el conocido *techo de gasto*; la prohibición de endeudamiento de las CCAA en el mercado que dio lugar al FLA; el control de la compra a terceros mediante el control de la deuda comercial, el *plan de pago a proveedores* que permitía la intervención económica de las administraciones; la reducción del gasto de personal mediante *la tasa de reposición cero* y el límite al crecimiento de la masa

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

salarial; y por último, cuando sobraba dinero, la *obligación de destinar el déficit a la amortización de la deuda* y por tanto la prohibición de generar créditos en el presupuesto del año siguiente con el remanente de tesorería positivo del año anterior.

Este último candado fue al principio el menos polémico, pero con el paso del tiempo se volvió en uno de los más irracionales, por no utilizar un término probablemente más adecuado como sería el de uno de los más estúpidos. La cuestión sonaba bien. Como sobrepasamos el nivel de deuda lo que tenemos que hacer es poner un límite de gasto y cuando se recupere la recaudación de impuestos generará un sobrante que se destinará a rebajar la deuda. Pero claro, no se reparó o probablemente no se quiso reparar, en que no todas las administraciones subcentrales estaban en la misma situación y que la norma opera según la situación de cada cual:

Situación I.—La AL tiene superávit y tiene deuda. En ese caso la norma actúa con la lógica perseguida, ya que el superávit se dedica a amortizar anticipadamente deuda. Que esto sea bueno o malo depende de cómo afecte a las inversiones públicas el límite de gasto que está generando el superávit. Este problema de las inversiones públicas afecta también a los casos siguientes.

Situación II.—La AL tiene superávit y ya ha pagado su deuda. En ese caso la AL tiene tres alternativas:

- a) Guardar el superávit en una cuenta en el banco.
- b) Ajustar sus impuestos a la baja para no tener superávit el próximo año, aunque el de éste lo tendrá que guardar en el banco. Este caso es ideal para los liberales.
- c) Bajar las tasas y precios públicos que no estén mancomunados para no tener superávit el próximo año, aunque el de éste lo tendrá que guardar en el banco. Esta es la alternativa para los gobiernos locales de izquierdas, aunque los resultados muy probablemente sean en su conjunto regresivos sin no se ajustan o si no se pueden ajustar las bajadas a la renta.

Situación III.—La AL tiene superávit, ya ha pagado su deuda, tiene los tipos impositivos de los impuestos en el mínimo de la horquilla y ha eliminado las tasas y precios públicos que no están mancomunados. La AL solo tiene una alternativa, guardar el superávit en una cuenta en el banco. Esta situación es la que hace estúpida la norma: se cobran impuestos para meter el dinero en el banco.

Algunos podrán pensar que la situación III es una rareza del tipo cisne negro, pero nada de eso, dicha situación es muy factible en pequeñas poblaciones, que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

normalmente siempre tienen altas carencias de inversiones, y sobre todo es muy común en Diputaciones Provinciales, donde la capacidad de bajar impuestos, tasas y precios públicos es prácticamente inexistente, de ahí las protestas sistemáticas de la FAMP cuyo presidente también lo es de una Diputación, la de Sevilla.

Pero se puede constatar que existen municipios de tamaño mediano que están sopor-tando situaciones absurdas de hiper-liquidez en cuentas corrientes, porque esta limitación de emplear los superávits pasados sigue vigente. Un ejemplo de este tipo es Dos Hermanas, una población de Sevilla, de más de 130.000 habitantes, que siempre ha destacado por sus saneadas finanzas y que se ve en la absurda obligación de mantener una hiper-liquidez (dinero en cuentas corrientes) que, medida en porcentaje del presupuesto, es simplemente escandalosa.

Esta es otra característica de este candado de Montoro, que lo hace aún más irracional (estúpido), los perjudicados son los ciudadanos de los municipios que mejor han gestionado sus finanzas. Ese riesgo moral, al que tanto gusta referirse a los liberales, en esta medida es desbordante: “gasta todo lo que puedas cuando puedas porque cuando lleguen malos tiempos tus ciudadanos sufrirán menos recortes”.

Afortunadamente, en los viernes sociales el Gobierno no se ha olvidado de abrir al menos uno de los candados de MONTORO para este año, aunque habría que hacerlo con efectos retroactivos y para siempre.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

¿Es necesario establecer impuestos sobre el uso de los datos?

David Patiño Rodríguez

16/4/2019

La irrupción de la economía digital ha provocado un shock sobre las bases que sustentaban la tributación establecidas hace un siglo y que han gozado de un amplio consenso internacional. Estas reglas permitían determinar la jurisdicción a la que correspondían los ingresos impositivos y descansaban en la *sede física* como elemento esencial. Los cambios profundos que se han generado en los procesos de producción las han dejado desfasadas rápidamente. Las empresas digitales producen y venden información que una vez creada intercambian a coste marginal nulo por lo que no precisan de establecimientos físicos para realizar su actividad en un país concreto.

La OCDE lleva bastantes años intentando establecer unas nuevas bases tributarias. La UE también intenta realizar su propia propuesta, pero no acaban de tener éxito. En el caso de esta última, sus propuestas fiscales deben adoptarse por unanimidad, que es una forma dulce de decir que todos los países tienen derecho de veto. El problema es que el impuesto de sociedades es fácilmente exportable y su incidencia bastante incierta en el caso de empresas multinacionales que desarrollan sus procesos de producción a lo largo de varios, o muchos, países por lo que lo ideal en una federación es su centralización. En España por ejemplo, no se ha descentralizado nunca a las comunidades de régimen común y en las únicas en las que se ha hecho, las forales, ha generado problemas. La naturaleza de la actividad posibilita que trasladen la obtención formal de sus beneficios prácticamente dónde quieran, como hacen *las empresas GAFA* (*Google, Apple, Facebook y Amazon*), entre otras. El resultado ha sido que los países en los que se genera la mayor parte de la actividad de estas empresas, Alemania, Francia o España, tienen interés en adoptar cambios en la situación actual, pero otros como Irlanda u Holanda, que se benefician de dicha situación, se oponen.

La Comisión Europea (CE) alega que estas empresas no están siendo gravadas adecuadamente (o en ocasiones no lo están siendo en forma alguna) y que la situación quiebra los principios de eficiencia y equidad. Dada la imposibilidad, al menos en el corto plazo, de establecer una solución definitiva que pasara por un impuesto de sociedades comunitario, la CE ha propuesto una transitoria articulada mediante impuestos nacionales que graven la actividad desarrollada por estas empresas en cada país. El gobierno español aprobó un [proyecto de ley](#) para crear un impuesto de este tipo en enero, adelantándose al grupo de países que incluye Alemania, Francia o el Reino Unido que también están interesados en establecerlo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Se han indicado algunos problemas que puede generar un impuesto como éste. Por ejemplo, se argumenta la dificultad para delimitar el sector gravado. Que intente gravar un grupo concreto de empresas, más que una actividad o que al articularse a través de los ingresos brutos pueda dar lugar a situaciones de dobles imposiciones. Por otro lado, también se argumenta que dado que las empresas susceptibles de ser gravadas son estadounidenses, puede ahondar en la guerra comercial con este país.

El principal motivo para crear el gravamen se basa en que los *titanes digitales podrían estar ofreciendo una satisfacción inadecuada por los datos que obtienen de sus usuarios* lo que constituiría la principal vía de elusión fiscal para estas empresas. El modelo de negocio se articula a través de los denominados mercados bilaterales que ofrecen servicios a sus usuarios por los que pagan por acceso, tipo Netflix, o lo obtienen gratis, como Google o Facebook. Los usuarios, a cambio, entregan sus datos a estas empresas, bien directa y voluntariamente, o bien los obtienen a través de la huella digital que dejan cuando navegan. Las empresas construyen bases de datos que rentabilizan a través de publicidad dirigida, posibilitando la discriminación de precios y mediante el desarrollo de utilidades de Inteligencia Artificial (IA). En este sentido, se podría concebir a las empresas digitales como *refinerías de datos* que los extraen del capital humano del país, lo que puede ser concebido como un bien público y justificaría su gravamen. Teniendo en cuenta que la naturaleza de la actividad se basa en las *economías de red* que generan tendencias a constituir monopolios debido al fenómeno del *ganador se lo lleva todo*.

La cuantificación del valor de los datos es la cuestión más controvertida a la hora de establecer un juicio sobre esta propuesta de tributación y puede dar pistas sobre la dirección por la que debe transitar la regulación del sector. Las empresas del sector alegan que pagan suficientemente a sus usuarios mediante los servicios que les prestan, pero como indican POSTNER y WEYL (2018), se podrían estar aprovechando de su posición de monopsonio y obtener tales datos a cambio de servicios mucho menos valiosos.

Por un lado, las empresas digitales argumentan que el valor marginal de los datos es nulo y realizan un papel similar al que tienen en la estadística convencional en la que, alcanzado una cantidad suficiente, ya no aportan nada (Varian, 2014). Sin embargo, *en el desarrollo de la IA podrían operar rendimientos marginales crecientes en los datos*. La primera oleada de IA se basó en el desarrollo de máquinas basadas en reglas establecidas por ingenieros. Esta vía deparó algunos éxitos como el ordenador Deep Blue que derrotó a KASPAROV al ajedrez, pero pronto se vio que no se podía ir más lejos. La generalización de internet de alta velocidad, los dispositivos y la capacidad de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

computación posibilitó cambiar el enfoque. A partir de entonces se basó en funciones probabilísticas que se iban ajustando gracias a cantidades ingentes de datos, cuya necesidad crece conforme se realizan actividades más sofisticadas, generalmente más valiosas. En este sentido, una foto etiquetada adicional podría tener valor creciente. Si bien su valor puede disminuir para un uso concreto, por ejemplo para desarrollar una aplicación que permita el reconocimiento de caras, puede mejorar otros servicios que aún están en fase más temprana como identificar otros detalles de la imagen. Pero además, a diferencia de la estadística convencional, el desarrollo de la IA necesita cálculos superprecisos de las variables. Los datos marginales pueden ser muy valiosos si permiten el ajuste imprescindible de los dispositivos. A la estadística convencional le interesa, por ejemplo, la renta media de una zona. Sin embargo, aunque *Alexa* (o una de sus aplicaciones) ya haya desarrollado la base para entender el lenguaje oral, si no es capaz de diferenciar el acento de Sevilla del de Madrid, el dispositivo puede ser inservible, de manera que los datos marginales pueden aportar un valor indispensable para la comercialización del producto. Esto ha llevado a autores como [ARRIETA-IBARRA et al \(2018\)](#) a proponer que los datos deberían considerarse como trabajo desarrollado por los usuarios más que como un activo de las empresas.

El impuesto sobre los datos puede representar una forma de internalizar los verdaderos costes de las empresas digitales. Ello puede hacer que compitan en igualdad de condiciones y posibilitar que la sociedad participe en la explotación de un bien público puro de propiedad comunal. Incluso se puede concebir como un primer paso para posibilitar el funcionamiento adecuado del sector, especialmente el modo en que distribuye el valor que genera.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

“Préstamos” entre niveles de gobierno

Francisco Pedraja Chaparro

23/4/2019

Hoy quisiera hablar de *influencias positivas y negativas entre los niveles de gobierno descentralizados en España*; es decir, entre Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales (CCLL) que han marcado, en parte, el camino de sus reformas en los correspondientes sistemas de financiación.

Las positivas se produjeron fundamentalmente en las primeras etapas de los gobiernos democráticos. La más relevante curiosamente, dada su menor capacidad de autogobierno, se llevó a cabo desde el nivel local al autonómico y fue en el ámbito tributario. Consistió en incorporar, a partir de 1997, *capacidad normativa en los tributos cedidos autonómicos permitiendo modificar los tipos impositivos*. Las CCAA contaron desde entonces con un instrumento que los municipios venían disfrutando hacía tiempo y que según los expertos en la materia constituye la variable estratégica relevante para el ejercer el principio de autonomía tributaria.

Si tuviéramos que destacar un préstamo también positivo pero ahora desde las CCAA a las CCLL aquél se encontraría, sin duda, en el ámbito de las transferencias y en su dimensión dinámica. El mundo local, con la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL)* de 1988, copia las *reglas de evolución de las transferencias* siguiendo el modelo de las CCAA estableciendo unos índices que garantizan su automatismo y que sustituyó a la negociación anual de su importe global como se venía haciendo para las CCLL.

También es posible encontrar copias o *préstamos negativos*, éstos se producen fundamentalmente desde la esfera regional hacia la local y son más recientes.

En el ámbito tributario aprecio dos tendencias. La primera, *confundir autonomía con “agujerear”*, si se me permite el verbo, los impuestos proporcionando a los municipios capacidad normativa en elementos adicionales y secundarios como son deducciones, bonificaciones, etc., cuando ya se dispone de autonomía en el elemento esencial, el tipo impositivo. Insistir en ese camino es contrario además a la naturaleza de los impuestos municipales dado su carácter real. Por eso estoy en contra de aquella parte de la última *Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local*, afortunadamente minoritaria, que proponía personalizar los impuestos municipales por esa vía abriendo no solo nuevas posibilidades para la lucha política sino también reduciendo el potencial recaudatorio de esos impuestos y complicando su gestión. Incluso

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

sería más radical, reforzando el carácter fiscal de esos instrumentos poniendo en cuestión buena parte de las exenciones y bonificaciones que existen actualmente.

También en el terreno tributario o más bien en el de las transferencias dada la naturaleza de los ingresos, ha habido otro préstamo negativo. La de proporcionar a los municipios de mayor tamaño, conocidos como de cesión, *participaciones territorializadas* como si fueran instrumentos de corresponsabilidad fiscal, una vía iniciada anteriormente en el mundo autonómico. Esos instrumentos, más próximos a las transferencias que a los impuestos, tienen además dificultades serias de territorialización en el ámbito municipal, especialmente en la imposición indirecta.

Para finalizar con los préstamos negativos de CCAA a CCLL, hay uno bastante grave que consistió, referido también a los municipios de cesión, en *no ajustar la transferencia anual que reciben aquellos a los cambios relativos en las variables de necesidad y capacidad de los mismos*. Esto implica suponer algo totalmente irreal como es que las necesidades y capacidades evolucionan por igual en todos los municipios a una tasa que coincide además con la de los ingresos tributarios del Estado (conocida como ITE). Por cierto, lo mismo que se hacía para las CCAA antes del sistema de 2009 y que se corrigió en la última reforma del sistema de financiación ajustando la financiación anual que reciben las CCAA del Fondo de Servicios Públicos Fundamentales de acuerdo con los cambios relativos en su población ajustada, el indicador de necesidad para ese conjunto de servicios públicos básicos.

Por eso también estoy de acuerdo con la mencionada Comisión de financiación local de *suprimir las participaciones territorializadas y de volver a un sistema de transferencias* que ajuste anualmente la financiación a las necesidades y capacidades relativas de los municipios, como se ha seguido haciendo en la mayor parte de ellos a los que se aplica el sistema de variables.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Una oportunidad difícil de repetir

Javier Suárez Pandiello

30/4/2019

El pasado domingo los españoles tuvimos, al fin, cita con las urnas tras una legislatura especialmente convulsa, marcada por *escándalos de corrupción*, *tensiones secesionistas* y *bloqueo institucional*, tres elementos, aparentemente independientes, pero que no hicieron más que retroalimentarse entre ellos, con sus derivadas judiciales y de crisis internas en los principales partidos políticos del país.

Los *escándalos de corrupción* que afectaron al Partido Popular, con epicentros fundamentales en las Comunidades de Madrid y Valencia fueron utilizados inicialmente para retrasar una eternidad la formación de gobierno. La incapacidad de Mariano Rajoy para articular una mayoría mínima que se lo permitiera llegó incluso a provocar un cisma sin precedentes en el principal partido de la oposición, con la “rebelión” de los denominados “barones” socialistas y la sustitución de su secretario general por una comisión gestora, que finalmente adoptó la decisión de permitir con su abstención la investidura, a fin de evitar la convocatoria de unas terceras elecciones en un tiempo récord. Esos mismos escándalos, sin embargo, con la espoleta que supuso la sentencia judicial del “caso Gürtel”, sirvieron de catalizador para que el restaurado secretario general del Partido Socialista (tras los correspondientes procesos de primarias y congreso interno) accediese por primera vez en nuestra democracia al gobierno tras una triunfante moción de censura, que contó con el respaldo de los grupos de izquierda y nacionalistas.

Por su parte, no se puede descartar que los casos de corrupción que incumbieron al Partido Socialista en Andalucía hayan tenido una importancia decisiva en el hecho de que este partido haya perdido, también por primera vez en la democracia, el gobierno de su comunidad autónoma.

Respecto a las *tensiones secesionistas*, qué decir de las vicisitudes del denominado “proceso”, cuyo cúmulo de despropósitos ha conducido a que los partidos independentistas hayan hecho aprobar en el parlamento catalán leyes abiertamente inconstitucionales, pese a las advertencias explícitas de los propios letrados de ese parlamento, concluyendo con la celebración de un referéndum ilegal y la ¿proclamación? de una república independiente, cuyas consecuencias finales son el juicio que actualmente se está desarrollando en el Tribunal Supremo contra una parte de sus autoridades y la huida fuera del país de otra parte, incluido el propio presidente de su gobierno.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

El tercer elemento, corolario de los otros dos, ha sido el permanente *bloqueo institucional* con dos raíces una interna y otra, si se quiere, más global.

La primera tiene que ver con *la gestión de los asuntos internos de los principales partidos políticos*. Ya hemos comentado la crisis interna que sufrió el Partido Socialista con la destitución primero y la restauración después de PEDRO SÁNCHEZ como líder del partido. Sin embargo, no fue menor la crisis abierta en el Partido Popular tras el triunfo de la moción de censura que desalojó al presidente RAJOY de La Moncloa. El partido hasta entonces en el gobierno se vio abocado a abrir un proceso de primarias y a celebrar un congreso extraordinario que, al igual que le había sucedido a su principal grupo rival, consumió tiempo, recursos y energías y abrió heridas internas, cuyo reflejo transcendía más allá de los propios muros internos de los partidos.

La segunda procedía de la *ausencia de mayorías parlamentarias claras*, tanto en el caso del gobierno del PP, como en el del PSOE surgido de la moción de censura y de las expectativas abiertas ante la proximidad de un proceso electoral ya previsto (el que atañe a las elecciones autonómicas, locales y europeas) y la eventual convocatoria, como finalmente así ha sido, de elecciones generales anticipadas. Esas expectativas llevaron a una *dinámica de polarización y radicalización de la vida política* que, en la práctica, hacían imposible llegar al más mínimo acuerdo, ni siquiera en materia presupuestaria. En lo que respecta a los asuntos que nos ocupan principalmente en este blog, ese *bloqueo institucional no ha permitido avanzar ni un paso en la reforma de los modelos de financiación autonómica y local*, y eso a pesar de haberse constituido con toda su parafernalia sendas comisiones de expertos que rindieron sus informes en tiempo y forma hace ya casi dos años (julio de 2017).

La demora en acometer reformas necesarias ha encontrado a menudo excusas en las dificultades intrínsecas a la hora de tejer los consensos políticos necesarios. Detrás de estas dificultades suelen ocultarse estrategias cortoplacistas vinculadas al ciclo político. En un país como el nuestro en el que estamos continuamente encadenando procesos electorales (generales, locales, europeas y autonómicas desarrolladas en períodos diferentes), casi siempre hay argumentos para posponer los consensos, ante el temor acerca de cuál será el impacto electoral de los mismos (¿cómo lo valoraran los nuestros!). De ahí que probablemente *ahora nos vayamos a encontrar en una situación cuasidilílica, ante una oportunidad difícilmente repetible*. Las elecciones generales ya se han celebrado y sus resultados, si bien dejan abiertas ciertas incógnitas, no parecen augurar riesgos importantes de repetición a corto plazo, a diferencia de lo que pasó en el proceso anterior. En breve se celebrarán las elecciones locales, europeas y la mayor parte de las autonómicas. De las elecciones autonómicas que llevan sus propios ritmos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

electorales, también las andaluzas y las valencianas se han celebrado recientemente y no es descartable, sino más bien altamente probable un anticipo electoral a muy corto plazo en Cataluña. Quiere ello decirse que, con las excepciones de País Vasco y Galicia, se puede abrir en breve un horizonte de *¡¡¡cuatro años sin elecciones a la vista!!!* A poco que impere la racionalidad en nuestros representantes públicos, sin duda este puede ser el momento de consensuar los grandes temas pendientes y entre ellos el de la financiación territorial. Aunque pedir racionalidad y altura de miras puede parecer pedir demasiado, dadas las experiencias recientes, ¡déjenme, por una vez, ser optimista a fuer de ingenuo!

Resaca postelectoral y financiación autonómica

Maite Vilalta Ferrer

7/5/2019

El resultado de las elecciones generales del pasado 28 de abril pone de manifiesto que difícilmente se podrá gobernar este país sin llegar a acuerdos entre distintas fuerzas políticas. El mandato de las urnas es claro. Será el *PSOE* quién, con toda probabilidad, gobierne el Estado español durante los próximos años, si sabe ganarse los apoyos necesarios para hacerlo dado que, siendo el claro ganador de las elecciones, le faltan 53 escaños para llegar a la mayoría.

Se podrá optar por un *gobierno de coalición* o por *gobernar en solitario con apoyos puntuales* de distintas formaciones políticas. En ambos casos se deberá dialogar, negociar y pactar. Se podría decir que los ciudadanos han expresado, con su voto, que quieren entendimiento entre distintas opciones y maneras de ver las cosas.

Para ello habrá que identificar los principales temas sobre los cuales debería existir un amplio consenso. La pregunta es si el de la financiación autonómica estará o debería estar entre ellos. El análisis de los programas electorales nos podría dar una pista. Y dado que el *PSOE* será el partido que liderará la formación de gobierno, resulta interesante analizar, especialmente, el contenido de su programa. Veámoslo a continuación de forma muy breve.

Hay una única referencia al sistema de financiación autonómica en el *programa electoral del PSOE*. En ella se compromete a “... impulsar un Pacto de Estado para reformar el sistema de financiación autonómica y el sistema de financiación de las entidades locales, reformando la *regla de gasto*, con el fin de adecuar la distribución de los recursos públicos entre los tres niveles de la Administración, para garantizar eficazmente el cumplimiento de las correspondientes competencias, garantizar la igualdad en el acceso a los servicios públicos y la adecuada atención de las necesidades de los ciudadanos tanto en el ámbito urbano como en el ámbito rural”.

Si partimos de la premisa que, como debería ser, se cumplirá lo prometido, de este texto se desprenden, a mi entender, *4 aspectos clave*:

I. *Se impulsará la reforma del sistema de financiación autonómica* (también la de los entes locales). Ello nos podría hacer pensar que, por fin, habrá reforma. En todo caso, el compromiso es el de “impulsarla”. Ya veremos hasta dónde llega el impulso.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

II. *El impulso se canalizará a través de un “Pacto de Estado”*. Este punto es interesante. Si no me equivoco, sería la primera vez que se procedería de este modo. Hasta ahora, el “pacto” en materia de financiación autonómica se ha canalizado siempre a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y, en las dos últimas ocasiones (2001 y 2009), lo allí pactado ha sido, posteriormente, recogido por una Ley aprobada por las Cortes Generales. De hecho, se podría decir que, de este modo, ya se habría producido un “Pacto de Estado” sobre la materia. En todo caso, quizás debemos interpretar que se trata de un tema de suma importancia para el PSOE, que requiere ser tratado dándole la relevancia que tienen los “grandes temas”, buscando un pacto en el que todos estén dispuestos a abordarlo con la generosidad y la altura de miras que supone no pensar solo en el interés de las propias siglas, sino en el interés del conjunto de la ciudadanía. Si esta es la interpretación, bienvenido sea el “Pacto de Estado”.

III. *El primer objetivo de la reforma que pretende llevar a cabo el PSOE, será el de reformar la regla de gasto* para que la distribución de los recursos públicos entre los tres niveles de la administración sea eficaz, en cumplimiento de las correspondientes competencias. Podríamos pensar que, utilizando el *argot hacendístico*, ello hace referencia a la necesidad de restablecer el equilibrio vertical, con lo cual, estaríamos ante una buena noticia, puesto que significaría que el gobierno central, una vez reconocida la actual insuficiencia de recursos en manos de las CCAA de régimen común, se avendría a aportar recursos adicionales a su sistema de financiación.

IV. *El segundo objetivo de la reforma, será el de garantizar la igualdad en el acceso a los servicios públicos y la adecuada atención de las necesidades de los ciudadanos*, tanto en el ámbito urbano como en el ámbito rural. En este caso, y retomando la nomenclatura hacendística, podríamos interpretar que se estaría hablando de la necesidad de asegurar el cumplimiento de un criterio de equidad horizontal. No se concreta cual. Se habla de igualdad en el acceso a los servicios públicos, pero no se especifica si la igualdad debe ser absoluta (total) o parcial respetando el principio de ordinalidad. Lo que sí se apunta es que, en el cálculo de las necesidades de los gobiernos, se deberá incluir alguna variable que capte las diferencias en las necesidades del mundo urbano y el rural.

Y esto es todo lo que aparece en el programa. A lo mejor podría servir de base para empezar a hablar, aunque solo sea sobre estos 4 aspectos señalados. Pero sorprende la ausencia en el programa de temas que son relevantes, sobre todo teniendo en cuenta que, tal como se ha señalado, todo ello deberá ser hablado y, esperemos que negociado, con fuerzas políticas cuyas aspiraciones sobre el tema están más bien alejadas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

No hay suficiente espacio en este escrito (lo dejamos para más adelante), para enumerar las propuestas sobre este mismo tema, contenidas en los programas electorales de aquellas formaciones que, con toda probabilidad, estarán llamadas a tejer pactos con el PSOE. Leyéndolas y teniendo en cuenta la actual coyuntura política, todo hace pensar que habrá que poner sobre la mesa del diálogo otros aspectos relevantes. Por ejemplo, seguramente será imprescindible hablar de: *a) la necesidad de aumentar la autonomía financiera de los gobiernos*, es decir, de cómo debemos repartimos el poder tributario (cesión de más capacidad normativa sobre los tributos, nuevas formas de gestión y administración tributaria, etc.); *b) las diferencias entre el régimen común y el foral*; *c) la necesidad de introducir mecanismos que mejoren la transparencia, faciliten la coordinación tanto técnica como institucional* (el papel del CPFF, el Senado, la bilateralidad *versus* la multilateralidad...), y sobre todo, que aseguren el *cumplimiento del pacto* en los términos exactos en que haya sido acordado, haciendo imposible no cumplirlo. Es decir, se deberá ver de qué modo procedemos a modificar algunas de las reglas del juego de las que nos hemos dotado hasta ahora, y que han propiciado un marco de relaciones reiteradamente desleales.

Y muy probablemente, si se pretende llegar a un “Pacto de Estado” sobre el tema de la financiación autonómica, se debería estar abierto y preparado para hablar de pluri-nacionalidad, de asimetrías y de posibles pactos bilaterales. El resultado de las elecciones pueden hacerlo propicio. Ojalá que así sea.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

El agujero negro de los BEPS y las GAFAs

María Cadaval Sampedro

14/5/2019

La actividad económica mundial pierde brío y se espera una ralentización en el crecimiento. Así lo recoge la actualización del programa de Estabilidad 2019-2022 enviado a Bruselas por el gobierno de España, en línea con las previsiones de los principales organismos internacionales. A este enfriamiento contribuyen tanto las tensiones comerciales entre China y EEUU, el debilitamiento de las principales economías de Europa —Francia o Alemania—, los grandes riesgos de Italia, las vacilaciones que envuelven al Brexit y la incertidumbre política a nivel mundial. Con todo, *la economía española aguanta —al menos de momento— con una previsión de crecimiento superior al 2%*, un punto por encima de la media de la Unión. El aumento del gasto público y la inversión ante los comicios electorales, la mayor demanda interna derivada del incremento de los salarios y las pensiones, así como el repunte de la construcción y el turismo parecen estar detrás.

El enfriamiento es un hecho y la desaceleración —*ceteris paribus*— parece que será moderada. Pero, *¿cómo están los principales indicadores macroeconómicos para afrontarla?* Si echamos la vista atrás y comparamos la situación actual con la de hace veinte años, después de que se produjese otra gran crisis económica, hay diferencias positivas y negativas. Entre las primeras destaca que ahora España tiene un superávit comercial por cuenta corriente con el que no contaba antaño, la inflación es mucho menor y la estructura financiera familiar está más saneada. Sin embargo, *el mercado de trabajo es el gran reto pendiente de la economía española*, con la segunda tasa de paro más elevada de la Unión, la política fiscal está sometida a un sobreesfuerzo que deja poco margen para afrontar la necesaria reducción de la deuda pública, casi cuarenta puntos por encima de la que había en 1999. El déficit público estructural se mantiene por encima del 2%, un punto más que 20 años antes. Los responsables: un gasto público que ha ido afianzando su carácter estructural en pensiones, sanidad y educación, ayudado por los menores tipos de interés y una caída fuerte en la inversión pública. Por el lado del ingreso se aprecian prácticamente los mismos que a finales de los 90, con un incremento en la recaudación de IVA, que compensa la caída de los fondos europeos y los menores beneficios del Banco de España.

Así, según todos los indicadores, no parece probable que el gobierno consiga alcanzar este año el objetivo de déficit previsto, pues si los gastos están comprometidos con certeza, es evidente que detrás de las cifras de ingresos hay un optimismo de más de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

1.000 millones de euros. Está por ver también que se pueda alcanzar el déficit cero en 2022, aunque depende de cómo se comporte la recaudación impositiva, una vez que el “agujero negro de los beneficios fiscales” haya sido revisado. Tal y como reveló el físico STEPHEN HAWKING los “*agujeros negros no son completamente «negros»*”, sino que emiten radiación más allá del horizonte de sucesos, porque la energía de su campo gravitatorio determina la aparición espontánea de pares de partículas en el vacío circundante”. Algo parecido sucede con los impuestos. Según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef) los beneficios fiscales que trufan los principales impuestos podrían ascender a 70.000 millones de euros, con los que, de eliminarse insuflarían alivio que necesitan las cuentas públicas. La parte más importante de estos beneficios se estima en el IVA, seguido del IRPF y del Impuesto de Sociedades. Llama la atención la tercera posición del impuesto que grava los beneficios empresariales, el único que todavía sigue lejos de alcanzar su recaudación de 2007. Probablemente, al efecto “agujero negro” de los beneficios fiscales haya que añadir la radiación que emiten más allá del horizonte de sucesos el problema de las *BEPS* —*Base Erosion and Profit Shifting*—. Las lagunas existentes en los sistemas impositivos nacionales, sirven a las multinacionales para hacer “desaparecer” beneficios fiscales o trasladarlos a lugares de baja tributación. La elevada movilidad de capital y los nuevos modelos de negocio del S. XXI generan un importante menoscabo del sistema impositivo, que resulta injusto para los contribuyentes que son personas físicas o pymes. La solución no se antoja sencilla, pues los estándares impositivos internacionales tropiezan con los intereses particulares de las grandes empresas conocidas como *GAFAs* —*Google, Amazon, Facebook, Apple*—, pero algo habrá que hacer a nivel supranacional.

En España es urgente plantear una *reforma fiscal integral*. Con una tasa de empleo siete puntos por debajo de la media europea, no parece coherente que las cotizaciones sociales sean el ingreso tributario que más aporta. Por difícil que sea hay que atajar la sangría en la recaudación del IVA, corregir las deducciones del IRPF que no cumplan con su función redistributiva y recuperar las bases impositivas del Impuesto de Sociedades. La búsqueda de la eficiencia impositiva no puede olvidarse de ir mutando hacia un *sistema fiscal apoyado en los impuestos medioambientales, donde los impuestos verdes ganen terreno a costa de rebajar los impuestos sobre el trabajo*. El funcionamiento futuro del sector público precisa de consensos básicos que permitan avanzar en este sentido, bajo un sistema de incondicional lealtad institucional y una mejor gobernanza pública.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

¿Municipios grandes o pequeños?

Núria Bosch Roca

21/5/2019

La prestación eficiente de los servicios públicos locales es un objetivo del sector público. La escala en que se presta el servicio es un factor determinante de la eficiencia. Por lo tanto, determinar el tamaño óptimo de los gobiernos locales es una parte relevante de la teoría hacendística y del federalismo fiscal. La teoría nos dice que los servicios públicos locales se prestarán con mayor o menor eficiencia en función de cuál sea el tamaño de las jurisdicciones locales. *La cuantía de la población y el tamaño del área geográfica han sido los dos factores más utilizados para determinar el tamaño óptimo de los gobiernos locales.* La población tiene importancia cuando hay economías de escala en la producción del servicio y el área geográfica cuando los costes de los servicios públicos locales son una función del tamaño geográfico. También la densidad de la población puede tener importancia cuando hay costes fijos importantes y las economías de alcance.

La existencia de economías de escala y de alcance va a favor de municipios grandes. Sin embargo, la evidencia empírica nos dice que no todos los servicios públicos locales disfrutan de economías de escala. Por otro lado, los municipios pequeños pueden externalizar la producción de los servicios públicos a empresas privadas para obtener economías de escala, ya que una cosa es la producción del servicio y otra la provisión. Con todo, los gobiernos locales pequeños podrían no enfrentarse a mercados competitivos, viéndose obligados a contratar productores monopolísticos caros. En cuanto a las economías de alcance, hay todavía pocos estudios empíricos, aunque parece que los municipios grandes ganan diversidad.

Ahora bien, se observa que además de la eficiencia, hay otros factores que deben ser considerados para determinar el tamaño óptimo de los gobiernos locales. Por ejemplo, la relación entre el tamaño del gobierno local y la efectividad de la democracia del gobierno local. *¿Hay un trade-off entre tamaño y democracia?* También el tamaño de los gobiernos locales influye en el diseño del sistema de financiación y en el tipo de competencias que éstos pueden asumir, ya que el tamaño afecta a la capacidad de gestión. Por una parte, puede parecer que cuanto mayor es el gobierno local, mayor será la delegación de las decisiones a representantes elegidos y burócratas profesionales, yendo esto en detrimento del control democrático del ciudadano. Sin embargo, los gobiernos locales grandes parecen atraer más políticos para participar en la política local, pero a la vez la participación ciudadana es mayor en municipios pequeños, ya

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

que un voto individual puede “pesar más”. A su vez, el tamaño de los gobiernos locales puede condicionar el tipo de competencias que pueden asumir y el sistema de financiación a adoptar. Gobiernos locales pequeños se pueden encontrar ante la incapacidad de gestionar ciertos servicios, no pudiendo ofrecer toda la variedad de servicios que los ciudadanos demandan. De hecho, la capacidad de gestionar o no los servicios depende de la pericia técnica y administrativa de las autoridades locales, siendo esta más difícil de implementar en gobiernos locales pequeños. Igualmente, *la capacidad de gestión afecta la administración de las figuras tributarias*, no pudiendo asumir los municipios pequeños aquellos impuestos más complejos.

La discusión sobre cuál debe ser el tamaño óptimo de los municipios para prestar eficientemente los servicios públicos es un tema que no está resuelto. Se constata que la evidencia empírica que nos ofrece la literatura sobre la relación entre eficiencia operativa y tamaño de los gobiernos locales, contiene pocos “hechos estilizados” que puedan ser incorporados en los modelos teóricos con un cierto grado de confianza. Hay países que para mejorar la prestación de los servicios públicos locales han optado por la *fusión de municipios*, y otros son partidarios de la *cooperación intermunicipal* o de la *creación de entes supramunicipales*. España, que es un país que se caracteriza por su minifundismo municipal, ha optado por la cooperación intermunicipal, mediante las mancomunidades, e incluso en algunas comunidades autónomas por la creación de comarcas, al mostrar la división provincial muchas limitaciones. Hasta el momento, *la fusión de municipios ha resultado inaplicable*.

Sin embargo, *las mancomunidades no pueden convertirse en la solución general al problema de la pequeña dimensión de los municipios españoles*. Éstas no están exentas de problemas, dependiendo su duración del color político de los gobiernos municipales que las forman y de su financiación. Se observa que las asociaciones de gobiernos locales duran más si están bien financiadas y disponen de recursos propios. También se evidencia que las formas obligatorias de asociación son menos efectivas y duran menos que las voluntarias.

En definitiva, *hay que repensar la organización territorial local en España*. La experiencia de otros países y la teoría económica y política puede ayudar a hacer un diseño lo más óptimo posible. No obstante, parece que no hay soluciones únicas y que el diseño óptimo puede ser diferente para cada país o realidad territorial.

El gasto farmacéutico autonómico nos conecta

David Cantarero Prieto

28/5/2019

Los resultados de las elecciones autonómicas del pasado 26 de mayo arrojan un mapa por regiones en donde es más que probable que sean los futuros pactos los que terminen resolviendo qué fuerzas gobernarán en cada caso. Este nuevo escenario implica un cambio en las fichas de un tablero de juego político a nivel descentralizado que tendrá mucho que ver en el devenir futuro de las futuras políticas sanitarias y, especialmente, farmacéuticas (competencia transferida a las comunidades autónomas).

En ese sentido, uno de los instrumentos para conseguir nuevos recursos financieros en sanidad nos lo ofrece la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef)*, en su documento sobre gasto público de medicamentos en España que remitido al Gobierno, indica que la implantación nacional de una licitación similar a ciertos elementos de ahorro que planteaba la subasta a la andaluza podría suponer hasta 1.000 millones de euros de ahorro en 2020, posible año de implantación. Dicha propuesta de subasta sería con oferta y precio únicos, división en lotes, concesión de 2 años, sin exclusividad y con cierto tipo de fármacos que hayan mostrado resultados significativos en cuanto a ahorros en Andalucía (el Consejo Andaluz de COF indicaba tres moléculas como las más consumidas y que suelen ser las que producen más ahorros: omeprazol 20 miligramos 28 comprimidos, metamizol 575 miligramos 20 cápsulas y simvastatina 20 miligramos 28 comprimidos). Por consiguiente, la Airef plantea que asumiendo que el modelo de selección de medicamentos (Sesme) ha conseguido ahorros sin consecuencias negativas para el Sistema Nacional de Salud (SNS), resulta de interés calibrar su implementación generalizada.

A mi entender estas propuestas de subastas tal y por lo que se conoce hasta ahora hacen que no exista un solo ganador y evita así futuros desabastecimientos así como el hecho de marcar un plazo de duración lo que hace es evitar, entre otras cosas, que queden lotes desiertos. Esta propuesta de la Airef de una *subasta nacional con los medicamentos* que más han ahorrado en Andalucía no es una mala idea aunque hay que recordar que no salió del todo bien pues existía un alto riesgo de que se produjese una bajada excesiva de los precios. El problema es que aunque es verdad que consiguió ciertos ahorros económicos podía tener como efectos no deseados el de los lotes desiertos y sólo funcionaría bien si existe un alto grado de prescripción por principio activo y no por marca pues eso último generaría ciertos desajustes.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Más allá de modelos como los que se aplican en Europa aquí particularmente seguimos teniendo la posibilidad de aplicar un modelo con diversas ventajas como es el de la *subasta electrónica* que ya en cierto modo plantea la Ley de contratos puesto que además de asegurar más de un adjudicatario también tiene como ventajas el evitar la rotura de stock y posibles problemas de desabastecimiento que puedan darse con entidades que apuesten mucho por tirar los precios a la baja pero luego no tengan suficientes medicamentos para ponerlos a disposición.

Todo esto choca con el hecho de que ya tenemos precios financiados en el sistema público así que plantea ciertas dudas de si con este sistema al final se estén replanteando si se están poniendo de manera óptima los precios de los medicamentos. Recordemos también que con *sistemas a la andaluza* se podían dar casos de lotes que podían quedar al final desiertos o con desabastecimientos y así llegar a soluciones subóptimas. Asimismo, aunque se consigan ahorros nos quedaría por conocer el contrafactual, es decir, el que también podrían conseguirse por otras vías además de que sería importante contar para el que el sistema fuese efectivo con que la prescripción por principio activo fuese alta.

En definitiva, *la financiación del gasto farmacéutico a nivel autonómico sólo será más sostenible en el tiempo si se aumenta la presencia de medicamentos genéricos y biosimilares*. Además, es lógico que debamos tener en cuenta sistemas como las subastas que, ajustando sus posibles inconvenientes a nivel técnico, puedan eliminar barreras a la libre competencia para así posibilitar que exista también financiación para enfermedades que impliquen un alto coste farmacéutico además de la necesidad de aplicar terapias innovadoras. Por tanto, precisamos de un *sistema sanitario más eficiente, conectado y equilibrado* en términos de igualdad de acceso para todos los ciudadanos con independencia de la Comunidad Autónoma en la que residan.

¿Tienen las CCAA un papel que cumplir en el desarrollo regional?

Francisco J. Delgado Rivero

4/6/2019

La teoría del federalismo fiscal no reserva un espacio muy destacado a las regiones (y entidades locales) en la función de estabilización, siendo más proclive para las funciones de asignación y, en menor medida, la equidad.

Sin embargo, no debemos desdeñar las posibilidades de las regiones para impulsar el *crecimiento económico*, aún conscientes de los efectos de los ciclos nacionales e internacionales. Entre esas posibilidades me gustaría señalar las actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) y el fomento de las empresas innovadoras de alto crecimiento, ya sean startups, empresas gacela, o similares. Y en este ámbito las autonomías deben ser innovadoras para dar pasos adelante en estas direcciones, por el efecto sobre el crecimiento económico y el empleo, de mayor calidad y retribución en esos campos.

En el lado de los *impuestos*, y dado que el Impuesto sobre Sociedades se mantiene central sin capacidad normativa regional, las autonomías pueden actuar sobre el IRPF, por ejemplo complementando la deducción estatal para *business angels*, tal y como han empezado ya algunas regiones. Además, se deberían potenciar los *beneficios fiscales* ligados a la innovación, tanto tecnológica como no tecnológica, dejando a priori la I+D fuera de la discusión al estar en el ámbito de las personas físicas. Y también tienen algo de margen en otros impuestos cedidos como *Transmisiones Patrimoniales* y *Actos Jurídicos Documentados*.

En la vertiente del *gasto público*, los datos de gasto regional en I+D+i en nuestro país, reducidos con la excepción de las comunidades forales, Cataluña y Madrid, y alejados de las regiones más innovadoras europeas, revelan el gran recorrido existente en nuestras comunidades autónomas. Destinar más *fondos a la innovación y las empresas de base tecnológica y alto crecimiento* no es una elección, es una necesidad en esta era de la transformación digital. Y aunque estas políticas tienen marcado carácter nacional (y europeo), las regiones no pueden abstraerse de esta intervención, conocedoras de primera mano de sus realidades territoriales.

Como quiera que las comunidades autónomas deben reservar una gran parte de su presupuesto a las políticas del estado del bienestar, y a expensas de una necesaria

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

reforma del sistema de financiación autonómica, se podría implementar una *reforma del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)* en la que se aumentase significativamente su dotación, muy deteriorada en los últimos años, y donde estos aspectos de innovación y emprendimiento selectivo asumiesen un papel relevante de la política regional.

El papel que en su momento han desempeñado las infraestructuras para el crecimiento, debe ser ahora absorbido por la *necesidad de extender el cambio*, tanto tecnológico como de otro tipo, tanto en el ámbito empresarial mediante una adecuada y ágil transformación digital, como en el sector público, desde donde convendría impulsar definitivamente instrumentos como la *Compra Pública de Innovación (CPI)* o aprovechar el denominado “*seal of excellence*” europeo, por el que las regiones pueden apoyar proyectos no financiados a nivel europeo pero con una calificación excelente. Además, las comunidades deben arbitrar actuaciones para *acercar universidad y empresa*, cuya lejanía hoy día en nuestro país es un importante lastre para unir investigación e innovación.

En suma, es hora de que las regiones asuman un rol más activo en sus políticas de gasto e impuestos para impulsar el crecimiento económico, siendo la innovación y el fomento de empresas de alto crecimiento temas esenciales para lograr ese objetivo. Y quizás una reforma del FCI pueda ser clave en este sentido dada su finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

¿Quién y en qué se gasta el dinero público en España?

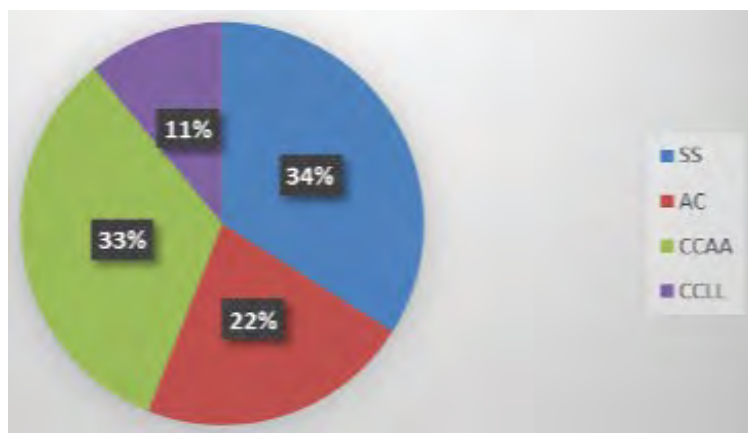
Santiago Díaz de Sarralde Míguez

11/6/2019

Tras la *catarsis electoral* en todos los niveles de nuestra estructura de organización de la vida pública toca administrar los resultados. Y creo que un buen punto de partida es recordar a que se dedica cada uno. Sin ser una perspectiva completa –faltarían las competencias regulatorias, los (des)equilibrios horizontales o verticales de financiación, las competencias normativas en materia impositiva o el papel de la Unión Europea–, *la distribución de responsabilidades de gasto* puede ser útil para manejar las expectativas y las responsabilidades.

Del total del gasto público consolidado (sin contar transferencias internas), la Seguridad Social (SS) gestiona, aproximadamente, el 34% del total, la Administración Central (AC) gestiona el 22%, las Comunidades Autónomas (CCAA) el 33% y las Corporaciones Locales (CCLL) el 11%.

**Reparto del gasto por niveles de gobierno
(2017)**



Fuente: IGAE.

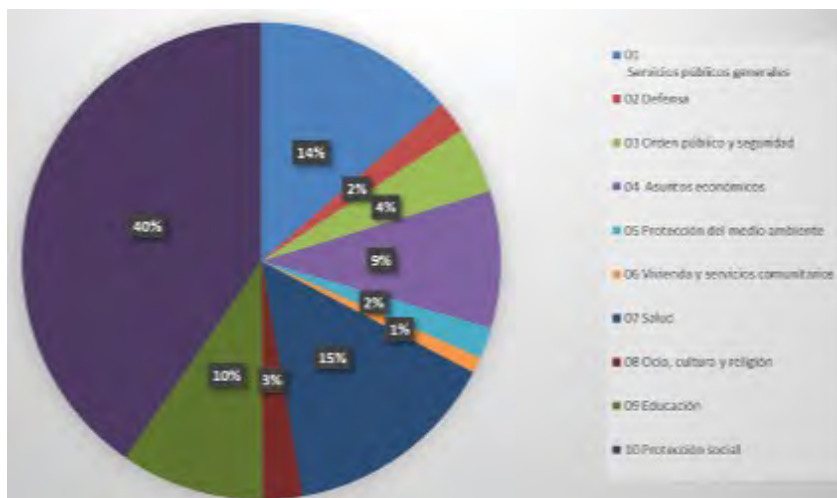
Por funciones, el principal destino de este gasto es la *protección social* (el 40%; pensiones y prestaciones por desempleo), altamente centralizada y gestionada por la SS en un 81% –supone el 95% de sus gastos– y en un 9,5% por la AC (pensiones de clases pasivas). Otros dos gastos sociales complementan el grueso del gasto: la *salud*, con un 15%, y la *educación*, 10%. En estos dos casos las CCAA son las máximas responsables

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

(con un 92,5 y 91,3 % del total), absorbiendo el 37 y el 24,5% de sus presupuestos (un 6,5% adicional va a protección social). *Protección del medio ambiente, vivienda y cultura* representan el 2, 1 y 3%, respectivamente, y, aunque la responsabilidad es compartida por todos los niveles de gobierno, las CCLL representan en los tres casos más del 60% del gasto. *Defensa*, con un 2% del total, es responsabilidad exclusiva de la AC, mientras el *orden público*, un 4%, es compartido por la AC (53%), las CCAA (22%) y las CCLL (25%). *Asuntos económicos* (subvenciones a sectores, déficit eléctrico, transporte público, servicio de empleo, etc.), un 9% del total, también es una responsabilidad compartida (37, 33 y 23%, respectivamente, a lo que se añadiría un 6% de la SS).

**Gasto público por funciones
(2017)**



Fuente: IGAE.

Por último, la cobertura de los *servicios públicos generales* supone el 14% del gasto consolidado. Este agregado es difícil de analizar sintéticamente. A nivel global incluye aspectos muy heterogéneos (como los pagos de los intereses de la deuda, la remuneración de los asalariados o las aportaciones al presupuesto comunitario) y en cada uno de los niveles de gobierno refleja, además, las transferencias de los sistemas de financiación territorial. Esto hace que, por ejemplo, suponga el 70% de los gastos de la Administración Central, por lo que sus valores deben analizarse con mayor detalle y cautela.

En un *resumen* apretado (e incompleto) podríamos decir que el *nivel central* de gobierno es el responsable de algo más de la mitad del gasto (56%), con la protección social por

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

transferencias de renta (pensiones, desempleo), la defensa y la gestión de los sistemas de financiación territorial como principales tareas de carácter casi exclusivo. Los *gobiernos autonómicos* gestionan un tercio del total (33%), sobresaliendo sus competencias en educación y sanidad (prestaciones sociales “en especie”). Y los *locales* el restante 11%, destacando su papel en medioambiente, cultura y vivienda (ámbitos en los que las CCAA son el segundo protagonista). Por último, orden público y seguridad y asuntos económicos son *áreas de gestión compartida* del gasto.

Sobre todo esto acabamos de decidir los votantes. Una tarea exigente. Ahora toca ser igual de exigentes con los elegidos, con sus decisiones a la hora de formar los gobiernos, con sus medidas al ejercer el poder. Como siempre en democracia la tarea no ha hecho más que empezar.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

¿Garantiza nuestro sistema educativo autonómico la igualdad de oportunidades?

Ana Herrero Alcalde

18/6/2019

Desde hace unos años, cuando la OCDE publica los resultados del conocido como informe PISA (*Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes*, por sus siglas en inglés), se oyen numerosas voces rasgándose las vestiduras sobre los supuestamente desastrosos resultados del alumnado español. Nuestros estudiantes, se afirma, no avanzan en comprensión lectora y en cálculo matemático a pesar de las sucesivas reformas educativas que han pretendido precisamente mejorar las competencias de los alumnos en ambos ámbitos.

Si se analizan con detenimiento los resultados agregados, las conclusiones, sin ser del todo optimistas, no son tan negativas como solemos escuchar. Utilizando lenguaje futbolístico, *España se encuentra a mitad de tabla*. En comprensión lectora, nuestros estudiantes de secundaria, con una puntuación media de 496, están por encima de la media de la Unión Europea (494) y de la OCDE (493). Por otra parte, la distancia con Finlandia, el país con mayor puntuación es pequeña (26 puntos) si se compara con la distancia que nos separa del país con peores resultados (64 puntos)

En cálculo matemático las calificaciones son algo más pobres, con una media española de 486 puntos, para una media europea y de la OCDE de 493 y 490 puntos respectivamente. La distancia con Estonia, el país con mayor puntuación, es en este caso de 34 puntos, mientras que nos separan 49 puntos del país con peores resultados en esta prueba (Chipre).

En ambos casos, nuestro sistema educativo puntúa peor que la mayor parte de los países más ricos, pero peor que la mayoría de los países más pobres que nosotros. Dicho de otra manera, y con todos los matices que sean necesarios, parece que *la educación en España genera unos resultados esperables de acuerdo con nuestras características socio-económicas*. Lo que resulta particularmente alarmante, sin embargo, es la gran *heterogeneidad de resultados que arrojan las pruebas de PISA a nivel autonómico*. Como se desprende de la tabla, hay una diferencia de 47 puntos entre Castilla y León y Extremadura en la prueba de comprensión lectora, así como una distancia de 66 puntos entre Navarra y Canarias en la prueba de competencias matemáticas. De hecho, las puntuaciones obtenidas por Castilla y León en comprensión lectora y por Navarra en matemáticas están solo un poco por debajo de los países con un mejor desempeño en esas pruebas (526 y 520 respectivamente). Al mismo tiempo, Extremadura arroja un

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

resultado medio de 475 en la prueba de lectura y Canarias una puntuación de 452 en matemáticas, muy alejadas de las medias nacionales de ambas materias, y significativamente por debajo de las medias de la Unión Europea y la OCDE.

Resultados prueba PISA 2015

	Comprensión lectora	Matemáticas	Esperanza de vida escolar (años)
Andalucía	479	466	17.9
Aragón	506	500	18.6
Asturias	498	492	18.8
Baleares	485	476	16.3
Canarias	483	452	18.0
Cantabria	501	495	18.5
Castilla y León	522	506	19.8
Castilla-La Mancha	499	486	17.2
Cataluña	500	500	18.7
Com.Valenciana	499	485	18.8
Extremadura	475	473	17.8
Galicia	509	494	18.8
Madrid	520	503	20.0
Murcia	486	470	18.2
Navarra	514	518	18.2
País Vasco	491	492	19.6
La Rioja	491	503	21.8
España	496	486	18.6
Media UE	494	493	17.5
Media OCDE	493	490	17.4

Fuente: elaboración propia a partir Ministerio de Educación (2017). Sistema Estatal de Indicadores de la Educación.

Si enlazamos los resultados de PISA con los datos de la esperanza de vida escolar de las distintas comunidades, vemos que la heterogeneidad territorial tiene una estructura geográfica bastante nítida. Los mejores indicadores educativos aparecen en el cuadrante noroeste de la península, destacando los casos de Castilla y León, Galicia y Navarra. En cambio, el sur y el sudeste peninsular, y especialmente los dos archipiélagos, arrojan resultados mucho más pobres.

Las causas de esta heterogeneidad habría que buscarlas en muchos ámbitos: el nivel de renta de las comunidades, el tamaño medio de las aulas, la exclusión social, los recursos del sistema educativo de cada comunidad, etc. Sin embargo, lo que sí parece obvio es que, además de compararnos con los países de nuestro entorno para analizar la calidad de nuestro sistema educativo, convendría que nos comparásemos más a menudo con nosotros mismos, porque la media nacional dice bastante poco de las características del conjunto.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

De funcionarios, crisis y ocurrencias

Luis Ángel Hierro Recio

25/6/2019

El pasado 22 de junio se organizaron las oposiciones de magisterio en un gran número de Comunidades Autónomas, para 30.562 plazas, a las que han concurrido más de 185.000 opositores, tras casi una década perdida de oposiciones, por imposición de una regulación, de dudosa constitucionalidad (a esta cuestión ya he me he referido en <https://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2017/03/14/viola-el-derecho-de-autonomia-la-tasa-de.html>), conocida como tasa de reposición y consistente en fijar un límite a la contratación de nuevos funcionarios en función al número de jubilaciones.

Una vez comenzó la crisis económica empezó el proceso de limitación de nuevas contrataciones de funcionarios, primero al 30% de los jubilados, después al 15%, después al 10% y finalmente incluso al 0% para los servicios no esenciales. Los Ministros/as de Hacienda de turno utilizaron el sistema más fácil para controlar el gasto público. Cada jubilado te ahorra un sueldo y no perjudica directamente a nadie. Fácil y eficaz. El resultado es que entre 2009 y 2014 (a partir de 2015 había tasas de reposición distintas según el tipo de servicios) se perdieron como mínimo el 79% de los puestos de funcionarios jubilados. Tomando una vida laboral media de 35 años, es fácil calcular que en sólo 6 años se habría perdido cerca del 13% de los funcionarios públicos.

Obviamente, los problemas en los servicios públicos fueron inmediatos: se aumentó el número de alumnos por aula en colegios e institutos, a los profesores universitarios se les incremento la carga docente en algunos casos hasta un 33%, las bajas de maestros no se cubrían, las listas de espera sanitarias aumentaban, la cartera de servicios se reducía, los sistemas contraincendios se mermaban, las fuerzas de seguridad perdían efectivos y capacidad operativa... *Todos los servicios se reducían o perdían calidad.* El deterioro de servicios fundamentales como sanidad y educación era tal que el gobierno tuvo que abrir la mano, pero no lo hizo modificando la tasa de reposición sino autorizando la contratación de sustitutos interinos, personal precario con un sueldo sustancialmente menor al de un funcionario. Algunos pensaron que los efectos serían transitorios de forma que una vez eliminadas las restricciones bastaría con convocar oposiciones y todo volvería a su ser. Sin embargo no ha sido así y los efectos van a perdurar en el tiempo.

Los trabajadores públicos no se improvisan, no están ahí esperando a que a alguien se le ocurra convocar oposiciones. En España un trabajador público debe tener vocación de servidor público, debe ser un buen muy estudiante y debe estar dispuesto a entregar varios años más de su vida a un intenso estudio. Ser funcionario es como una inversión

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

a la que una persona destina años de su vida para enfrentarse a unas duras pruebas, que no es habitual superar a la primera y que requieren convicción y determinación hasta un nivel que no todos alcanzan. Por eso a la condición de funcionario público en España no puede acceder cualquiera ni mucho menos de una forma improvisada.

No convocar oposiciones anualmente implica deshacer la planificación temporal del opositor, deshacer sus expectativas y con ello hacer aún más difícil que mantenga la vocación opositora. Si a ello unimos contratos precarios e interinos que tampoco incentivan a incorporarse transitoriamente al sector público en tanto se convocan nuevas plazas, el resultado es que *hemos perdido muchos funcionarios en potencia* que han optado por buscar trabajos en el sector privado o por buscar empleo en servicios públicos de otros países.

Este problema es tanto más grave cuanto más complicadas son las oposiciones o cuanto más largo es el proceso de formación, como ocurre por ejemplo para los médicos especialistas o para los profesores de universidad. Los primeros no disponen de plazas MIR suficientes y además cuando consiguen la especialidad se les ofrecen trabajos con sueldos ridículos y una temporalidad feroz. El resultado es que tras 10 años de formación los *médicos emigran a países con mejor retribución y condiciones laborales como Gran Bretaña o Francia*, o pasan a la sanidad privada, a la que subcontrata la sanidad pública para reducir las listas de espera porque ese tipo de gasto no está limitado. Por su parte en las Universidades, los posibles futuros profesores emplean años y grandes esfuerzos en formarse como investigadores y en conseguir doctorarse, y cuando lo consiguen terminan también en contratos precarios, saltando de beca en beca o buscando puestos en Universidades y centros de investigación extranjeros.

Al final, lo que está ocurriendo para este tipo de funcionarios tan especializados es que *han envejecido drásticamente los cuerpos funcionariales* y que en los próximos años es posible que no dispongamos de personas con la formación adecuada, no ya para recuperar los niveles de prestación de servicios precrisis, sino ni para mantener los niveles postcrisis actuales. Tal es el problema que incluso se está intentando mantener en activo como médicos a especialistas con más de 70 años.

Obviamente es necesario revertir el proceso y si queremos que de verdad los servicios públicos tengan un nivel de prestación acorde a la calidad que correspondiente a un nivel de desarrollo como el nuestro no basta con macroprocesos de oposiciones. *Es necesario eliminar la tasa de reposición para recuperar las plazas perdidas, estabilizar las convocatorias de oposiciones para los próximos años y, sobre todo, que los Ministerios, las Comunidades Autónomas, los Entes Locales y las Universidades puedan recuperar su autonomía* para definir las necesidades de personal de sus servicios y los procesos de formación y oposición futuros al margen de la ocurrencia del Ministro/a de Hacienda de turno.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

La tecnología al servicio de las administraciones tributarias

David Patiño Rodríguez

2/7/2019

Los términos *big data*, *análisis de datos*, *computación en la nube*, *app* o *plataformas* están presente en nuestras vidas desde hace tiempo. Son frecuentes los titulares que informan sobre una aplicación de inteligencia artificial que consigue hacer alguna cosa prodigiosa. El sector de las empresas hace tiempo que percibió esas potencialidades y se ha volcado en su desarrollo. Aparentemente el sector público se ha quedado unos pasos por detrás, a pesar de que en algunos casos solo es una apariencia. Si bien algunas administraciones se han quedado rezagadas en el uso de las tecnologías de los datos, otras han tomado la delantera y su utilización de manera intensiva es una realidad.

Las administraciones tributarias constituyen uno de los ámbitos en los que existe mayor potencialidad para hacer un uso eficiente de [las tecnologías basadas en los datos](#). De hecho, las agencias tributarias de muchos países, entre los que destaca la española, están en la vanguardia del desarrollo de sus aplicaciones. No es casualidad, han gestionado millones de datos desde hace tiempo. La gestión que hacían de esa cantidad ingente de datos se basaba en los denominados *datos estructurados*, es decir, los que disponían de un formato determinado, basado en las hojas de cálculo, siempre desde una perspectiva de revisiones *a posteriori*, sobre todo en la lucha contra el fraude fiscal, basadas en costosas auditorías.

El reto que estas agencias avanzadas están asumiendo consiste en cambiar de forma radical la perspectiva para transformarse en organizaciones que adoptan sus decisiones a partir de los datos. Lo cual implica aprovechar fuentes de datos que no son exclusivamente estructuradas, es decir, la cantidad ingente de datos procedentes de correos electrónicos, acceso a páginas web, imágenes, documentos de texto, vídeos, audios, etc. Y emplear una perspectiva temporal en la relación con los usuarios o en la inspección fiscal que se basa en el tiempo real o incluso anticipando el futuro donde lo que impera es la automatización. Los ámbitos en los que se pueden aprovechar las tecnologías basados en los datos son múltiples y variados.

La lucha contra el fraude es el ámbito en el que se aprecia la utilidad de estas técnicas de manera más intuitiva y efectivamente es en el que, posiblemente, más han avanzado las agencias tributarias. La *inteligencia artificial* junto con la *analítica de datos* (*data analytics*) está permitiendo que las agencias tributarias puedan establecer perfiles de riesgo muy precisos aunando datos de diferentes administraciones y de fuentes externas a la administración. Con esta información se pueden trazar perfiles de individuos y

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

empresas que permiten segmentar a los contribuyentes en grupos similares lo que permite establecer criterios para hacer predicciones sobre su comportamiento. Estos perfiles permiten automatizar los procesos de detección de fraude y los hacen de modo más rápido y mucho menos costoso. El *análisis predictivo* (*predictic analytics*) permite anticipar el comportamiento y compararlo de modo inmediato con contribuyentes similares para identificar tipos nuevos y desconocidos de fraudes con métodos que aprenden de manera automática (*machine learning*). Técnicas como el *web scraping* permiten obtener información útil de los sitios web que incluyen a los países en los que las grandes corporaciones actúan y obtienen beneficios que, en su caso, puedan ocultar o permiten complementar las bases de datos de los contribuyentes. Los *análisis de redes* permiten analizar y visualizar de manera intuitiva las relaciones entre personas, organizaciones, direcciones IP y otras entidades conectadas lo cual proporciona información que permite detectar redes de fraude, a menudo internacional, o prevenir que ocurran. Gestionando la cantidad ingente de datos, estructurados o no estructurados, se puede construir tendencias que se extienden hacia adelante y crear modelos detallados que detectan errores de manera inmediata. Tales modelos permiten automatizar buena parte de la actividad recaudadora y de gestión, reduciendo sus costes, pero también el de los contribuyentes.

Las tecnologías de los datos también permiten mejorar los procedimientos de búsqueda. El principal método de detección del fraude se ha basado (y en buena medida lo sigue haciendo) en auditorías que revisan, de manera retrospectiva, los registros fiscales buscando inconsistencias, errores o fraudes. Este proceso adolece de un elevado coste para las administraciones y genera rendimientos reducidos en términos de los ingresos que se recuperan. Los *modelos de comportamiento* a los que nos hemos referido detectan de modo automático infinidad de errores y fraudes, pero además, permiten desarrollar programas de auditorías aleatorias que posibilitan encontrar actuaciones fraudulentas que hasta hace poco eran imposibles de encontrar y que evitan los posibles sesgos que caracterizan la búsqueda del fraude en muchas ocasiones. En general, las agencias pasan de buscar una aguja en un pajar a buscar una aguja grande entre un grupo de agujas.

Buena parte del éxito que están consiguiendo algunas agencias tributarias es consecuencia del esfuerzo que han realizado para coordinarse entre sí. La OCDE aprobó en 2014 las *Normas de Información Común* (*Common Reporting Standard*) un estándar internacional para obtener y compartir datos relevantes para la imposición así como información financiera que ha propiciado que 90 países intercambien automáticamente datos, en un formato determinado, sobre residentes, activos, ingresos y otra información importante lo que permite a las agencias conocer el comportamiento de las corporaciones en el extranjero y las relaciones que se dan entre entidades que pagan

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

impuestos en múltiples jurisdicciones. Todo ello ha permitido desarrollar bases de datos compartidas para luchar contra los paraísos fiscales o la elusión fiscal, aprovechando los múltiples acuerdos de doble imposición.

Sin embargo, la lucha contra el fraude fiscal no es la única utilidad que ofrecen las tecnologías basadas en los datos a las administraciones tributarias. También les permite *mejorar la relación con los contribuyentes y ofrecerles mejores servicios* que les faciliten el pago de impuestos y reduzcan la presión fiscal indirecta. Por un lado, las administraciones tributarias están transformando el pago de impuestos para que se integre en el medioambiente natural de los contribuyentes y aproveche la tecnología para facilitar los cumplimientos tributarios, permitir un acceso sencillo y fiable a sus datos, o a poder modificarlos, reducir sus costes de cumplimiento. El uso intensivo de aplicaciones multicanal para facilitar el pago de impuestos es ya una realidad, pero es posible avanzar en vías para resolver dudas de los contribuyentes, incluso en tiempo real, a través del uso, por ejemplo, de máquinas virtuales que operan de manera ininterrumpida. No obstante, se puede avanzar mucho más dado que los datos de los contribuyentes permiten entender sus motivaciones y de este modo adaptar los servicios a sus demandas y necesidades. De nuevo es posible, segmentar a los usuarios para predecir qué contribuyentes tienen más probabilidad de usar cada tipo de servicio o superar las barreras que puedan tener colectivos concretos para acceder a la información o a los servicios por su edad, niveles educativos u otras razones. Por otro lado, se puede pensar en adaptar la tributación a acontecimientos especiales que se sucedan en la vida de los contribuyentes, por ejemplo, fallecimientos o nacimientos de hijos. En definitiva, abrir la puerta a que la tributación se adapte perfectamente a las personas y sus tiempos y que grave su capacidad económica con exactitud no teniendo que aproximarla a partir de índices objetivos que deben ser simples por naturaleza.

Es verdad que este cambio de paradigma requiere que, sobre todo las *empresas*, deban adaptarse a nuevos requerimientos para, por ejemplo, presentar la información. Mecanismos como la factura electrónica permiten a las autoridades fiscales controlar mejor el ciclo del IVA y detectar fraudes pero exige que las empresas adopten mecanismos para emitir y recibir este tipo de facturas. Sin embargo, las empresas pueden ahorrar tiempo, eliminar errores, y mejorar y abaratar su gestión. En general, estos requerimientos pueden verse como una oportunidad para transformarse también en organizaciones que toman *decisiones basadas en datos*.

Por último, el potencial asociado a la tecnología de los datos puede aprovecharse para *mejorar la presupuestación y las reformas fiscales*. Los modelos que predicen el comportamiento de individuos y empresas pueden emplearse para hacer previsiones más

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

precisas a nivel macro para elaborar presupuestos y anticipar los efectos de propuestas fiscales a través de simulaciones cada vez más precisas que permitan adoptar medidas de política fiscal más exitosas y transparentes.

Como vemos, las posibilidades para mejorar la gestión son sustanciales. No obstante, conseguir administraciones tributarias basadas en datos (*data-driven tax administration*) implica acometer cambios sustanciales que trascienden incluso a la estricta organización. Desde luego precisa de una *intención política* clara al más alto nivel que permitan realizar cambios importantes en el organigrama. Precisa de una importante *inversión en infraestructuras*, pero también para disponer del *personal con la formación adecuada*. Todo ello implica adoptar una visión global que permita unificar bases de datos para que, si no son confidenciales, puedan compartirse entre distintas agencias gubernamentales y evitar que los contribuyentes deban proporcionar la misma información en varias (o numerosas) ocasiones, como sufrimos con frecuencia los investigadores. Se deben adoptar cambios sustanciales en la gestión de los datos y en su recogida que generarán cambios en el modo que los contribuyentes suministran la información. Las mejoras en la gestión no son algo mágico que simplemente por conocer la utilidad que está generando en otros ámbitos permiten aplicarse de modo inmediato pero las posibilidades son inmensas y el camino se hace andando.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Dime el tipo (de IBI) de tus vecinos y te diré el tuyo

Francisco Pedraja Chaparro

9/7/2019

Hoy quiero hablar del *impuesto rey* de la Hacienda local, el *Impuesto sobre Bienes Inmuebles* (IBI). Denominación que puede justificarse tanto por su idoneidad en el cumplimiento de los principios de descentralización impositiva, como por la importancia que tiene en las finanzas de nuestros municipios. Su recaudación está próxima a *la mitad de los ingresos tributarios y a un tercio de los ingresos corrientes de los ayuntamientos*. Su fortaleza es evidente y una de las causas de la saneada situación financiera de nuestros municipios. A pesar de la reciente y profunda crisis económica, su recaudación se ha más que duplicado gracias, sin duda, a la subida de tipos derivada del Real Decreto Ley 20/2011. Entre 2006 y 2017 la recaudación aumentó en unos 6.000 millones de euros.

La mencionada saneada situación financiera del sector local, que muestra un superávit desde 2012, le ha permitido no solo ir disminuyendo su endeudamiento sino también —desde 2015— reducir los tipos impositivos del IBI urbano, el de mayor importancia, con un 80% de la recaudación total del impuesto.

De tipos impositivos del IBI urbano va esta entrada y más concretamente de si el tipo impositivo que establece un municipio se ve afectado por las decisiones de los municipios vecinos al respecto. Estamos en un campo, el de las interacciones fiscales entre gobiernos, de amplia tradición en el campo del federalismo fiscal y con una notable expansión en los últimos años.

En España, referidos a la vertiente impositiva municipal, contamos con varios trabajos de investigadores como SOLÉ, BOSCH, DELGADO, MAYOR y LAGO. En DELGADO y MAYOR (2015)¹ se encuentra una somera revisión de esos trabajos para aquellos interesados en el tema.

En la Universidad de Extremadura llevo a cabo una investigación junto con los profesores CORDERO, JEREZ y RAMAJO del que presentamos una primera versión en el pasado XXVI *Encuentro de Economía Pública* celebrado en Oviedo en enero de 2019. Lo novedoso es que utilizamos técnicas de econometría espacial desarrolladas en los últimos tres años y mediante un panel dinámico para la totalidad de municipios

¹ DELGADO, F.J. y MAYOR, M. (2015): “Imitación y competencia en la política fiscal local: una revisión para España”, *Presupuesto y Gasto Público*, 81, 77-92.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

extremeños durante el periodo 2006-2015, tratamos conjuntamente componentes temporales y espaciales con definiciones alternativas de vecindad.

Como en estudios anteriores utilizamos un conjunto diverso de variables de control que pueden influir en la decisión de los tipos impositivos. De carácter fiscal, las relacionadas con las necesidades de gasto y la capacidad fiscal. También incorporamos variables económicas y políticas. Lo más interesante en este conjunto de variables de control es la consideración de tres específicas relacionadas con la estructura y el funcionamiento del IBI: el efecto sobre los tipos como consecuencia de los procesos de revisión catastral, la incidencia del mencionado Real Decreto Ley 20/2011 y el hecho de que los municipios cuenten con un IBI de características especiales de relevancia.

La variable dependiente es, lógicamente, el tipo impositivo y consideramos dos opciones: tipo legal y tipo efectivo siendo conscientes de la amplitud de la autonomía tributaria de los municipios en el impuesto que va más allá del tipo impositivo. Los resultados son interesantes, la mayor parte de las variables de control resultan significativas sobre todo cuando utilizamos el tipo efectivo como variable dependiente.

En definitiva, a pesar de incorporar un conjunto de variables de control que recogen posibles efectos de diversa naturaleza sobre la decisión de los tipos impositivos en el IBI, los tipos impositivos que deciden los municipios, especialmente en el caso del tipo efectivo, se ven claramente afectados por las decisiones que adoptan los municipios vecinos sobre el impuesto.

El que esa conclusión de imitación fiscal se produzca para el caso del tipo efectivo y no para el legal, siendo este último mucho más visible, puede resultar sorprendente. Mi interpretación es que *los procesos de imitación fiscal entre los municipios vecinos no quedan en el tipo legal sino que alcanza también al conjunto de beneficios fiscales* sobre los que los municipios pueden ejercer su autonomía. Este resultado debería ponernos en guardia sobre la posibilidad de ampliar la autonomía en esa dirección a la que me he opuesto en reiteradas ocasiones junto con el profesor SUÁREZ PANDIELLO en varios trabajos por diversas razones, entre otras, por el proceso de contagio fiscal que comprobamos en la investigación que comento.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Pasapalabra

Javier Suárez Pandiello

16/7/2019

En mi última entrada en este blog, justo después de las elecciones generales del 28 de abril, planteaba yo con toda mi ingenuidad *la posibilidad cuasi-idílica de abrir un largo período de cuatro años durante los cuales una gran mayoría de españoles no seríamos convocados a las urnas* y que, por lo tanto, permitiría al gobierno de la nación y, por supuesto, al parlamento, abordar con tranquilidad y lejos del ruido que siempre supone la proximidad electoral, las grandes reformas propuestas en materia territorial.

Efectivamente, en aquel momento, los resultados de las elecciones generales, aun a expensas de lo que pasara en las autonómicas, locales y europeas, parecían presagiar que no sería demasiado difícil alcanzar una mayoría que diera una cierta estabilidad a la legislatura. El hecho de que el partido ganador hubiera obtenido una amplia, aunque insuficiente, diferencia de votos respecto a sus perseguidores en la carrera electoral y que viera abiertas diversas opciones de pacto (a derecha y a izquierda) permitía albergar esperanzas de que sería posible tejer los consensos necesarios en asuntos clave para el mantenimiento y desarrollo del Estado de Bienestar, como son los asuntos vinculados a los modelos de financiación autonómica y local, claves para la credibilidad de sus respectivas restricciones presupuestarias.

Sin embargo, parece que una vez más, *se impone el cicaterismo a la altura de miras, el interés particular ante el general y el “politiqués” a la lengua común*, para desolación de los ciudadanos que parecen verse abocados una vez más a manifestarse en las urnas, ante la incapacidad manifiesta de sus representantes para salir del atolladero.

¿Responsabilidades? Aquí hay para todos. Ciertamente, el primer y principal responsable es el partido ganador de las elecciones. El mismo que en la legislatura pasada afeaba, con razón, al entonces partido más votado su incapacidad para llegar a acuerdos con otras fuerzas políticas que le permitieran gobernar, dada la cuantía insuficiente de su respaldo electoral, parece ahora contagiado de los mismos argumentos que entonces criticaba y expresa su presunto “derecho a gobernar”, con un número de diputados muy alejado de la mayoría absoluta, sin compartir las decisiones de gobierno, ni, por supuesto, los asientos del consejo de ministros con otros grupos que le garanticen la mayoría de la que carece. Quienes bloquearon largo tiempo la formación de gobierno en la legislatura pasada con argumentos que pueden ser comprensibles (como, por ejemplo, la gran distancia que separaba sus propuestas económicas y fiscales de las del

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

partido más votado), hoy se muestran incapaces de comprender esos mismos argumentos en la oposición a la que acusan, sin más, de bloqueo institucional.

Pero obviamente, no es el Partido Socialista el único responsable de esta situación. Mirando a sus fronteras, uno se encuentra, por la izquierda con un grupo que, pese a su notable descenso electoral, su inestabilidad interna y la falta de unidad de criterio con sus confluencias territoriales, pretende imponer su presencia en el gobierno, aun manteniendo postulados que sabe inadmisibles para la otra parte, como son los relativos a la gestión del “problema catalán”, en especial, el derecho de autodeterminación.

Las posiciones en la frontera de la derecha son, si cabe, más incomprensibles. El grupo “fronterizo” con el Partido Socialista (Ciudadanos) que a principios de la legislatura anterior había alcanzado con éste un pacto de mínimos para tratar de desbloquear la situación, permanece ahora en una posición de hostilidad total ante el gobierno en funciones, hasta el punto de ni siquiera acudir a escuchar ninguna presunta oferta de acuerdo. Más a la derecha (aparentemente) el Partido Popular, en un cambio de roles estéticamente comprensible, pero políticamente discutible, parece estar adoptando la posición que tanto crítico en sus adversarios en la legislatura anterior.

Por su parte, la formación de los gobiernos territoriales ha dado todavía más pruebas de “doble lenguaje”, característica esencial del “politiqués”. Quienes en un territorio exigen el respeto a la lista más votada (léase PP y Ciudadanos por ejemplo en Navarra) la ignoran por completo en otros (Madrid, Castilla y León o Murcia, por ejemplo) y viceversa (PSOE). Quienes acusan al rival de rendirse ante los extremos por aceptar sus votos para gobiernos concretos, tampoco dudan en hacer lo propio cuando son beneficiados (léase en el orden que se quiera, Vox o Bildu).

De modo que, lamentablemente, parece que nada hemos avanzado en estos meses, más allá del intercambio de papeles entre quienes manifiestan su derecho a gobernar y no ser bloqueados y quienes se encastillan en el “no es no”. Entre tanto, *seguimos financiando a las Comunidades Autónomas con ingresos extraordinarios tipo FLA, engordando agravios comparativos y dejando para pasado mañana lo que deberíamos haber resuelto ayer.*

Terminaba mi entrada del mes de abril con estas palabras: “Aunque pedir racionalidad y altura de miras puede parecer pedir demasiado, dadas las experiencias recientes, ¡déjenme, por una vez, ser optimista a fuer de ingenuo!” Hoy, tres meses después, he perdido la ingenuidad y el optimismo... Pasapalabra...

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Reducción de las desigualdades y municipios

Maite Vilalta Ferrer

23/7/2019

Hace unos días intervine en una Jornada en la que participaban nuevos cargos electos de distintitos municipios de Cataluña surgidos de las últimas elecciones. En el transcurso del debate surgió la pregunta sobre si *los gobiernos municipales pueden contribuir a disminuir las desigualdades existentes entre la ciudadanía*, es decir, nos preguntábamos sobre el papel de nuestros municipios en la función redistributiva del sector público.

Desde un punto de vista teórico, existen argumentos muy fuertes que aconsejan la no descentralización de dicha función. Se aconseja que sea, fundamentalmente, el gobierno central quien la asuma. Y es por ello que también se aconseja que los principales instrumentos que permiten llevarla a cabo, estén en manos del gobierno central. Se trata, principalmente, de las políticas de carácter social, por el lado del gasto, y de los impuestos basados en la capacidad de pago (IRPF, Sociedades, Sucesiones y donaciones, etc.), por el lado del ingreso. No es el objetivo de este escrito describir los postulados de la teoría que sostienen dichas recomendaciones, pero si tuviéramos que resumirlos en una sola palabra, esta sería probablemente: movilidad. Si la función redistributiva está en manos de distintos gobiernos (subcentrales) y éstos toman decisiones distintas en relación a la prestación de determinados servicios de carácter social, o en relación al diseño de determinados impuestos, es previsible que los ciudadanos se muevan situándose en aquel territorio dónde el resultado de la política redistributiva de su gobierno, les sea más favorable, es decir, dónde obtengan un mejor residuo fiscal. Ello puede provocar, nos dice la teoría, movimientos migratorios que desemboquen en una concentración de ciudadanos “ricos” en unos territorios y “pobres” en otros. Y ello, está claro, no es el objetivo de una buena política redistributiva. Todo dependerá del grado de movilidad de la ciudadanía por motivos fiscales.

Si bien ello es cierto, también lo es que, en la práctica, los gobiernos subcentrales tienen en sus manos determinados instrumentos que, si bien no son los que tienen un mayor impacto sobre la redistribución de la renta, también pueden contribuir a mejorarla según como sean utilizados. Y esto es lo que se trataría de comprobar si ocurre, o podría ocurrir, en el caso de nuestros gobiernos municipales.

Según como se financien los servicios municipales, habrá más o menos redistribución. El año 2017, los municipios catalanes obtuvieron el 44,1% de sus ingresos a través de impuestos. Para poder ser utilizados con objetivos redistributivos, deberían disponer,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

primero, de capacidad normativa para hacerlo, es decir, capacidad para tomar decisiones sobre los elementos esenciales de dichos impuestos y, particularmente, sobre aquellos elementos que inciden en el grado de progresividad (cálculo de la base imponible, tipo impositivo, desgravaciones, bonificaciones, mínimo exento...). Ello les permitiría decidir en qué medida los impuestos municipales acaban siendo pagados relativamente más por los ciudadanos que más tienen en relación a los que menos tienen. Examinando la composición de la cesta impositiva municipal, es fácil darse cuenta de que, si bien tienen cierta capacidad de tomar decisiones sobre algunos de aquellos elementos que determinan el grado de progresividad, *la capacidad de incidir realmente sobre la distribución de la renta es muy limitada*. Tal y como está diseñado actualmente el IBI, principal impuesto municipal (aporta el 62,7% del total de los ingresos impositivos), difícilmente puede ser utilizado con una finalidad redistributiva. La misma manera de calcular su base imponible lo hace muy difícil. Y el resto de los impuestos municipales (Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto sobre el Incremento del Valor de los terrenos de Naturaleza Urbana, e Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras), tienen poco recorrido como instrumentos de redistribución.

Por otro lado, el uso de las tasas y precios públicos no responde a un objetivo redistribuidor. Estas figuras aportaron el 16,5% del total de ingresos obtenidos por el conjunto de los 947 municipios catalanes. Son fundamentalmente las tasas de recogida de residuos, la tasa de alcantarillado, los precios pagados por el uso de la vía pública, para el uso de las instalaciones deportivas, para el servicio de guardería, de centros de día para personas mayores, residencias, escuelas de música, etc. Paga la misma tasa o el mismo precio el ciudadano con una renta elevada que el ciudadano con poca renta. De manera que, *si se pretende hacer redistribución a través de estas figuras, se deben introducir medidas que permitan diferenciar la tarifa en función de la capacidad económica*. En estos casos se habla de “tarificación social”. Algunos municipios lo hacen.

Al final en el debate se puso de manifiesto que:

- i) *los municipios tienen poco margen por el lado del ingreso* para hacer una política tributaria que responda a un objetivo redistribuidor, pero algunos de ellos lo están explorando;
- ii) *quizás sea por el lado del gasto municipal donde más se pueda incidir en recortar desigualdades*. Si bien las principales competencias de los municipios son las de *bienestar comunitario y urbanismo*, todos están implicados, en mayor o menor medida, en la prestación de servicios de carácter social que, a pesar de su “poco peso” dentro del presupuesto de gasto, pueden tener un cierto impacto redistributivo;

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

- iii) *los municipios toman decisiones distintas que pueden tener efectos distintos en términos redistributivos*. Un ciudadano con una misma capacidad de pago puede tener un residuo fiscal distinto según cual sea su municipio. Sería interesante comprobar si ello constituye un factor determinante de la movilidad que pueda estar dándose entre municipios, y si es cierto que acaba provocando concentraciones de pobres en unos municipios y ricos en otros.

En todo caso, se debería tener en cuenta que la existencia de gobiernos que toman decisiones distintas lo hacen para satisfacer a demandas distintas y ello, también nos enseña la teoría, acaba traducándose en un aumento de bienestar colectivo. Y este es uno de los argumentos más potentes que justifican la descentralización fiscal.

¿Hay competencia fiscal entre CCAA?

Núria Bosch Roca

30/7/2019

Si usted solo percibe rentas del trabajo, es soltero, sin hijos, tiene una edad inferior a 65 años y no tiene ninguna circunstancia personal que pueda darle derecho a alguna deducción estatal o autonómica, con una renta anual de 30.000 euros, donde pagará más por IRPF es en Cataluña (5.102,90 euros) y donde menos, en Madrid (4.795,14). Con una renta de 70.000 euros, es en la comunidad de Extremadura donde pagará más (19.820,10) y es en Madrid donde pagará menos (18.835,18). Con una renta de 160.000 euros es en la Comunidad Valenciana donde tributará más (62.472,32) y otra vez Madrid donde lo hará en menor cuantía (57.985,18). Estos ejemplos provienen de la publicación “Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2019” publicada por el Consejo General de Economistas Asesores Fiscales (REAF).

También podemos encontrar diferencias fiscales entre comunidades autónomas en otros impuestos cedidos como el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el ITP y el AJD. Las diferencias tributarias expuestas arriba no son muy significativas, pero sí que lo pueden ser en el Impuesto sobre el Patrimonio y en el de Sucesiones y Donaciones, siendo siempre Madrid una de las autonomías con menor tributación, la cual dispone de una bonificación del 100% en el Impuesto sobre el Patrimonio. Por tanto, *si sumamos todas las diferencias existentes entre la comunidad de Madrid y las otras autonomías resultan significativas, lo que evidencia competencia fiscal.*

La teoría del federalismo fiscal sostiene que *las diferencias fiscales entre territorios pueden causar competencia fiscal y efectos negativos sobre la asignación de recursos*, al promover la movilidad de individuos y factores productivos. No obstante, también hay que tener en cuenta que este incentivo tiene costes, que son menores en el caso del capital productivo. Por tanto, para que haya movilidad los beneficios fiscales del cambio de localización han de superar los costes, lo que hace necesario que el ahorro fiscal sea considerable. Por todo ello, muchos países federales fuertemente descentralizados han ido introduciendo elementos de coordinación y armonización en los impuestos que disfrutaban los gobiernos subcentrales.

Dicho esto, *la autonomía tributaria también tiene ventajas*. Por ejemplo, proporciona a los gobiernos subcentrales incentivos para hacer políticas fiscales que mejoren el crecimiento económico, ya que así se incrementará su recaudación fiscal. A su vez, el miedo a perder ingresos fiscales reducirá la corrupción y los gastos ineficientes. Otra

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

ventaja a destacar es que la autonomía fiscal aumenta la rendición de cuentas (“accountability”), es decir, los votantes controlan más el gasto público y castigan a los gobiernos que gastan de forma ineficiente. Por último, también cabe decir que la autonomía fiscal comporta disciplina fiscal. En consecuencia, *si se pone mucho el énfasis en la coordinación y la armonización se puede perder autonomía tributaria, pero un exceso de autonomía tributaria puede tener efectos negativos desde un punto de vista económico.*

El análisis del sistema comparado nos enseña que hay países donde han optado por la autonomía tributaria de sus gobiernos subcentrales y otros la han sacrificado en aras a una mayor coordinación. Un ejemplo del primer caso sería *Estados Unidos*, donde los estados casi pueden establecer los impuestos que quieren y también los administran. Si bien, por razones de armonización, la mayoría de ellos han adoptado la definición federal de la base imponible del impuesto de renta de personas físicas y del impuesto de sociedades. También *Suiza* es otro ejemplo de autonomía tributaria. Los cantones pueden aplicar cualquier impuesto, salvo el IVA que está reservado a la federación, a la vez que se los administran. Con todo, la ley de armonización fiscal de 1990, que no se aplicó en su integridad hasta el 2001, armonizó la estructura de algunos impuestos federales y cantonales. En cambio, *Alemania* ha optado por un sistema donde el rendimiento de los grandes impuestos se reparte entre los diferentes niveles de gobierno a través de un sistema de “tax sharing” con lo cual no hay diferencias impositivas entre los diferentes gobiernos subcentrales en estos impuestos.

El modelo de descentralización fiscal—con más o menos autonomía tributaria— es una opción política. Los países donde los gobiernos subcentrales tienen mayor autonomía tributaria han aplicado normas de armonización y coordinación.

En España la competencia fiscal de la comunidad autónoma de Madrid debería empezar a ser preocupante para el resto de autonomías. *No se trata de disminuir la autonomía tributaria de las comunidades autónomas, sino de establecer una coordinación mínima para evitar la competencia fiscal entre las mismas.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

La reforma fiscal ambiental: mucho ruido y pocas nueces

María Cadaval Sampedro

3/9/2019

En el año 2018 NORDHAUS y PAUL ROMER fueron galardonados con el premio Nobel de economía, entre otras cosas, por ser pioneros en la integración del cambio climático en el análisis económico, cuantificar sus daños y proponer políticas correctoras de las externalidades negativas que generan las emisiones de CO₂. Sus análisis concluyen que la economía es, junto con la física y la química, un elemento determinante que puede frenar el cambio climático y su instrumento más efectivo es la imposición ambiental.

En este sentido, las recomendaciones de la [Agencia Europea del Medio Ambiente](#) alientan la persecución de la hipótesis del doble dividendo –económico y ambiental– que se deriva del efecto de vasos comunicantes que permite compensar la carga tributaria medioambiental adicional con una bajada equivalente de los impuestos clásicos que gravan el trabajo, el capital o el consumo y ejercen así un papel neutro sobre la competitividad y positivo sobre la reducción de la contaminación. El [Plan de Acción de la UE 2015 para la economía circular](#) ve esencial que los Estados asuman un papel activo en la transición normativa de cara a una economía respetuosa con el medio ambiente. Pero, ¿no sería más efectiva una política fiscal común con incentivos –y no atrancos– para garantizar que el precio de los factores de producción internalice las externalidades negativas medioambientales? Parece evidente sí, pero esto no se le espera de momento, y la discusión gira en torno a qué tipo de imposición debe adaptarse ya no en si conviene o no la imposición ambiental.

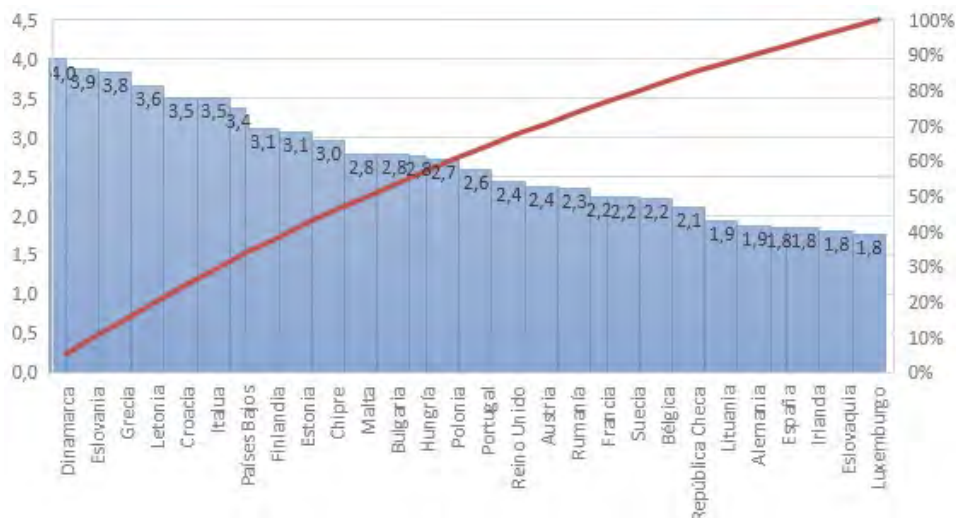
Cuantitativamente, *el umbral medio de la UE-28 sitúa a los impuestos medioambientales en un tímido 2,5% del PIB, un 6,3% de los impuestos recaudados*, según los últimos datos liquidados de 2016. España está muy lejos de este promedio, en el puesto 25 del total de 28, solo por delante de Luxemburgo, Eslovaquia e Irlanda, con un peso relativo del 1,8% sobre PIB.

Esta escasa recaudación esconde tras de sí una compleja y asimétrica regulación no solo a nivel central, sino también autonómico y local. Es tanta la variedad de impuestos medioambientales autonómicos y locales sobre el agua, la atmósfera, las instalaciones energéticas, residuos, grandes superficies, turismo e impacto paisajístico, sin que se haya dotado un marco normativo integrado, que muchos no sirven para cumplir su función y acaban revelando una escasa capacidad recaudatoria con importantes costes de gestión y, lo que es peor, elevadas cargas indirectas para los contribuyentes que, en muchos casos, suponen una barrera de entrada a la hora de emprender nuevas actividades.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Impuestos medioambientales en % PIB (2016)



Fuente: Taxation trends report (2018). Elaboración propia.

Cabe proponer una *reforma fiscal en profundidad que simplifique e integre los tributos existentes en una reforma fiscal verde en toda regla*, todavía pendiente en España, pero con el horizonte cada vez más próximo de 2030. Para los políticos parece que la formación de gobierno es solo un juego de estrategias partidistas, un mero divertimento, y se olvidan de las reformas urgentes que precisa este país, entre ellas la medioambiental. ¿Llegaremos a 2030 en las condiciones que se exige? veremos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Vuelta al cole en las autonomías

David Cantarero Prieto

10/9/2019

Las Comunidades Autónomas han tenido una particular vuelta al cole marcada por la incertidumbre acerca del horizonte presupuestario que se avecina. Mientras tanto, *en estas últimas semanas se ha intensificado el debate entre modelos “cooperativos”* (Galicia, las dos Castillas, Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja o Extremadura) y *“competitivos”* (Madrid, Cataluña, Baleares o Valencia) según los criterios que se juzguen como dominantes en una próxima reforma del sistema de financiación autonómica en caso de que el sudoku político se aclare.

Volveremos pues a asistir a un partido de tenis de argumentos tanto técnicos como políticos, cifras e informes acerca de un nuevo modelo que debe negociarse multilateralmente pero con la duda de si debe centrarse bien en necesidades de gasto y coste efectivo de los servicios bien en capacidad fiscal y número de habitantes de cada territorio.

Y todo eso sin olvidar que hemos conocido hace unas semanas *la última liquidación del sistema de financiación relativa al año 2017 en dónde puede observarse para algunas Comunidades un claro retroceso motivado por un no tan buen comportamiento de la recaudación tributaria* en términos relativos así como a algunos efectos sorprendentes de la compleja ley de financiación autonómica actual. Especialmente esto es más evidente en el caso de ciertas Comunidades muy dependientes de las partidas provenientes del Estado pues se ven afectadas por la inestabilidad del comportamiento del indicador de ingresos tributarios estatales que sirve para marcar la evolución de varios de los agregados importantes del sistema de financiación. Asimismo, este tipo de aparentes paradojas explica, junto a otro tipo de cuestiones, también el hecho que autonomías que son las que más reciben recursos por habitante, hayan multiplicado hasta por cinco veces en algunos casos su deuda pública desde que en 2009 entrase en vigor el nuevo modelo. No obstante, correlación no implica causalidad y el que a la vez haya subido la financiación autonómica y la deuda no significa que una provoque a la otra. La cuestión es que no todo el presupuesto de una región se nutre del sistema de financiación sino que la deuda puede haberse generado, además de por una financiación por debajo de las necesidades de gasto de la región en cuestión, por otros motivos como tipos de interés bajos, déficit públicos, menores ritmos de crecimiento, etc.

A la vez, *algunas Comunidades anuncian bajada de impuestos y eso va a condicionar también alcanzar acuerdos en el marco de la próxima reforma del sistema de financiación*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

autonómica puesto que nos recuerda que seguimos sin haber cerrado de todo el modelo de descentralización de nuestro Estado autonómico y sin creernos esto de la corresponsabilidad fiscal y la armonización tributaria a nivel territorial para evitar que exista una competencia tributaria “a la baja” excesivamente lesiva que pueda perjudicar al vecino.

Por último, los responsables autonómicos se han encontrado a la vuelta de vacaciones con problemas de impagos, tensiones de tesorería y casi con toda seguridad retrasos en el pago a los proveedores debido al retraso en la percepción de los adelantos del Estado a nivel de tesorería. En todo caso, los deberes que quedan pendientes en esta vuelta al cole se refieren principalmente a los objetivos de estabilidad de cara a se les clarifique si el bloqueo de dichos abonos tendrá o no efectos en sus cifras de déficit autonómico, ya que es clave conocer si se permitirá que esas cantidades se computarán como entregadas al calcularlo. *La cuestión clave sigue siendo la misma: si dicha falta de actualización condicionará o no a algunas autonomías a realizar recortes ahora que el ciclo económico expansivo tocará a su fin en fechas próximas.* Ante esto habrá que estar atentos a próximos movimientos pues si nada cambiase veremos a ver bien qué tipo de acuerdos pueden establecerse en los próximos Consejos de Política Fiscal y Financiera para abordar este nuevo escenario bien empezar a hacer números y ajustar gastos por Consejerías según las necesidades de cada Autonomía.

En síntesis, se abre un complicado panorama para los que han de tomar decisiones en términos presupuestarios y de financiación pues este tipo de dilemas casi siempre implicar el posicionarse en poco tiempo y teniendo ante sí información imperfecta y asimétrica en este gran ejercicio de teoría de juegos. Y es que como decía el tío BEN a su sobrino *Spiderman*: “Un gran poder conlleva una gran responsabilidad.” Veremos ahora si pragmatismo y ralentización del crecimiento son posibles en nuestras autonomías.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Es preciso un sector público innovador

Francisco J. Delgado Rivero

17/9/2019

No hay dudas sobre la necesidad de un *Sector Público Innovador*, tanto a nivel central como en las administraciones regionales y locales, cada una con sus propias características, bondades, capacidades y limitaciones.

Para conseguir el ansiado cambio, hace falta incidir fundamentalmente en, al menos, tres aspectos: humanos, materiales y normativos.

En cuanto al *factor humano*, es evidente que el sistema de funcionariado vigente, junto a la elevada temporalidad en algunos ámbitos, no es el más aventajado para promover el cambio y la innovación. Pero creo sinceramente que con pocos cambios se podrían dar importantes pasos adelante. Por ejemplo, diseñando un buen sistema de incentivos frente al extendido y maldito café para todos, reconociendo buenas prácticas y penalizando las malas, programando cursos de formación dirigidos a la innovación o el intraemprendimiento, etc. Y también valorando positivamente el [ADN del innovador](#) (lectura recomendada) para asumir ciertos puestos de responsabilidad o liderazgo en la administración, permitiendo revertir una situación cada vez más extendida como la que se denuncia en este reciente artículo también recomendado, [La sociedad del sándwich mixto](#), muy oportuno para la reflexión en estos tiempos.

Respecto a los *medios materiales*, por supuesto hacen falta más recursos, más presupuesto, mejor financiación. Pero acompañados de una mejor planificación y, sobre todo, evaluación, tanto *ex ante* como *ex post*, para poder ir corrigiendo medidas en un entorno muy cambiante en el que la pasividad, la mera continuidad y la inercia no son buenos consejeros.

Y en relación a los *normativos*, es necesario establecer un marco que potencie el cambio interno, pero también el cambio en las empresas y los individuos, para ser facilitadores más que limitadores y obstáculos, animar en lugar de cohibir, legislar en positivo en lugar de solo penalizar. Por ejemplo, con mejoras en la fiscalidad, incentivos para la innovación abierta, impulsando la Compra Pública de Innovación o con cambios necesarios en la ley de mecenazgo, por citar solo algunos.

El Sector Público, sea Estado central, región, municipio, universidad..., no puede quedarse sin más de manos cruzadas esperando *mejoras de la financiación*, mayores recursos, más medios. Debemos ser más proactivos, buscando el cambio, la mejora

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

continua, la motivación, los fondos externos, los mecenas, la eficiencia, el no despilfarro. Solo así se podrá conseguir transformar verdaderamente la administración y dar el servicio que la ciudadanía se merece y la sociedad, y la economía, necesita.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

¿Quién es el responsable de la repetición electoral?

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

24/9/2019

Desde un punto de vista estrictamente matemático, quienes tenían el *poder de voto* suficiente para formar alguna de las *posibles mayorías* (sean absolutas o simples) y no lo han conseguido son los *responsables* de la repetición de elecciones. Para concretar esas responsabilidades hay que determinar cuáles eran las posibles mayorías y, en cada caso, cuál era el poder de voto de cada partido.

Hay ciertas *mayorías que eran imposibles* y, por lo tanto, ningún partido es “responsable” de que no se hayan formado:

- Una mayoría de izquierdas o progresista sin necesidad de apoyo (activo –voto a favor– o pasivo –por abstención–) de partidos independentistas (ERC, JxCat, EH-Bildu). Aun incluyendo al PNV, la suma del PSOE, UP, PNV, Compromís y PRC es insuficiente (173 escaños de 350, aun con la ausencia de los cuatro diputados suspendidos la mayoría es de 174).
- Cualquier mayoría de derechas (aun sumando al PNV o PRC, llegan a un máximo de 158).
- De forma simétrica a esta última imposibilidad, también es inviable formar una mayoría si se quiere excluir al PSOE (y, por supuesto, a partidos más a la izquierda o independentistas).

También podemos descartar, a efectos de buscar responsabilidades, el escenario en el que cualquier partido pudiese apoyar a cualquier otro con tal de evitar las nuevas elecciones. Ese escenario “apolítico” supondría repartir culpas entre todos los partidos en función de su capacidad de formar parte esencial de las diferentes combinaciones que formasen mayorías suficientes, pero equivaldría a culpar, por ejemplo, a JxCat o ERC de no apoyar ciertas alianzas en las que participara de forma decisiva, por ejemplo, VOX (o viceversa).

Nos quedan las *mayorías viables*: una mayoría *progresista con –al menos– abstención independentista* (y apoyo de PNV); o una mayoría con, digamos, “gran coalición” (entendiendo la participación de al menos dos de los tres partidos más votados –PSOE, PP, Cs–).

En el primer caso, PSOE (123 diputados), UP (42), PNV (6), Compromís (1) y PRC (1) podían llegar a formar diversas mayorías que superarían el umbral de la mayoría

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

simple necesaria si contasen con, al menos, la abstención de ERC (15) o EH Bildu (4), alcanzando hasta un máximo de 173 diputados. *En este escenario, PSOE y UP son siempre imprescindibles y, por tanto, cuentan exactamente con el mismo “poder de voto” y responsabilidad* (que, obviamente, no es igual al “número de votos” –por ejemplo si hubiese sólo tres partidos con 5, 4 y 2 diputados, los tres tendrían igual poder de voto para llegar a sumar la mayoría de 6 sobre 11 y, por lo tanto, los tres serían igualmente “responsables”–; existen múltiples índices desarrollados para calcular este “poder de voto” en entornos más complejos; técnicamente, en este caso, el poder de voto de cada uno de ellos es de un 41,11% en términos del índice de Banzhaf normalizado).

En el segundo caso, sin partidos independentistas ni partidos a la izquierda del PSOE, una “gran coalición” depende exclusivamente del PSOE, PP y Cs, con un “poder de voto” y responsabilidad del 60% del PSOE y del 20% de cada uno de los otros dos partidos. *Si PP o Cs veta la posibilidad apoyar al PSOE, la responsabilidad será del 50% para los dos socios restantes.*

En resumen, *sólo era posible un pacto progresista con apoyo independentista* en el que la responsabilidad era exactamente igual para PSOE y UP *o una gran coalición con los tres partidos más votados* (con un reparto de culpas del 60%, 20% y 20% para PSOE, PP y Cs) *o al menos dos de ellos* –en caso de veto del PP o Cs– (con responsabilidades repartidas al 50%).

El responsable de la repetición de elecciones es diferente para cada persona, dependiendo de sus preferencias respecto al gobierno resultante. La repetición en sí misma es una opción válida para aquellos que prefieren alguna de las opciones “imposibles” a cualquiera de las viables. Y, sí, si ninguna de estas últimas posibilidades nos convence, *la responsabilidad sería de los votantes* –aunque a nadie le guste decirlo– *al apoyar a partidos con un tan amplio espectro de líneas rojas.*

El desbloqueo de los 4.500 millones, ¿un nuevo ejemplo de deslealtad institucional?

Ana Herrero Alcalde

1/10/2019

La recaudación tributaria española ha aumentado en 2019 con respecto a su nivel del año anterior. Como consecuencia de esto, las comunidades autónomas deberían haber recibido, en concepto de entregas a cuenta de los impuestos cedidos parcialmente (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), 4.500 millones de Euros más que en 2018. Pero no lo han hecho.

En la primera parte del año, *el gobierno decidió no hacer efectivas esas mayores entregas a cuenta*, a la espera de que se aprobasen los presupuestos. La falta de apoyos parlamentarios para aprobarlos y la consiguiente convocatoria de elecciones generales llevó al ejecutivo a pulsar de nuevo el botón de pausa en los meses siguientes.

Durante el verano, cuando las comunidades empezaron a reclamar con (más) insistencia esos 4.500 millones más, el gobierno –ya en funciones– decidió encargar un informe al respecto a la *Abogacía del Estado*. Ese informe señalaba que la *liberación de los 4.500 millones comprometería la actividad presupuestaria del ejecutivo entrante*, y bajo ese argumento los nuevos anticipos a cuenta continuaron paralizados.

Finalmente, con la nueva la disolución del Parlamento y la inminente repetición de elecciones, *el gobierno en funciones ha decidido desbloquear los pagos a cuenta*, argumentando que, en el mejor de los escenarios, el gobierno entrante ya no se formará hasta finales de año, de modo que no se verán comprometidas sus decisiones presupuestarias para 2019, porque no habrá tiempo para tomarlas. El gobierno entiende que, bajo estas nuevas condiciones políticas, no contraviene el informe de la Abogacía del Estado.

¿Tiene sentido toda esta sucesión de hechos en un Estado en el que los gobiernos regionales tienen reconocida constitucionalmente la autonomía financiera? Desde mi punto de vista, no. La aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común –previsto en una Ley Orgánica– no debería estar supeditada a la coyuntura política del gobierno central, como ya se ha señalado en este foro en otras ocasiones. Es más, lo lógico sería que, en un Estado descentralizado en el que varios niveles de gobierno comparten el rendimiento de algunas figuras tributarias, la aplicación de ese reparto estuviese completamente automatizada y aislada de una posible falta de estabilidad en el Parlamento nacional. En este sentido, se me escapa la lógica del informe de la Abogacía del Estado del pasado mes de agosto: las decisiones del ejecutivo

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

entrante estarían condicionadas por la liberación de los 4.500 millones, es verdad, pero también lo es que esas decisiones se iban a ver comprometidas igualmente por la necesidad de cumplir la LOFCA y la normativa que la desarrolla, que obligan a ajustar los pagos a cuenta a las previsiones de recaudación, cosa que no está haciendo el ejecutivo en lo que llevamos de 2019.

La Mechá. El sistema de autocontrol homologado, otro cuento del liberalismo

Luis Ángel Hierro Recio

7/10/2019

Uno de los mantras del liberalismo es que el mercado se autocontrola. Los consumidores expulsan a los malos productores. Si un fabricante produce bienes defectuosos o de baja calidad puede engañar una vez al consumidor, pero tras la primera consumición el consumidor nunca volverá a confiar en ese productor, de forma que es imposible el engaño sistemático ya que la empresa pierde sus clientes y resulta expulsada del mercado.

La contrarrevolución liberal que hemos sufrido durante la última parte del siglo XX y principios del XXI se lanzó a imponer su credo de mercado sobre la base de ese principio. La regulación excesiva reducía la eficiencia ya que los mercados se autorregulaban, con lo que la regulación pública de control no aportaba otra cosa que costes burocráticos adicionales y precios más elevados para los consumidores. Además, las trabas iniciales, entre las que se encuentran todas las licencias previas a la apertura de los establecimientos, lo único que hacían es reducir el emprendimiento y aumentar el desempleo por el retraso de las aperturas. Traducido: regulación igual a ineficiencia, inflación y desempleo. *Para los liberales, después de las plagas bíblicas probablemente la regulación pública es el mayor mal que ha asolado a este mundo.*

Sobre ese mantra pasó a configurarse un nuevo sistema entre cuyos signos de referencia se encuentran en: los sistemas de acreditación (las normas ISO, por ejemplo), las agencias de rating, las autoridades independientes regulatorias, las declaraciones responsables, los sistemas homologados de autocontrol, la responsabilidad social corporativa, la colaboración público-privada... Un conjunto de “palabros” que esconden un conjunto de instituciones privadas o pseudoprivadas, cuyo fin es hacer desaparecer o minimizar el papel del Sector Público en el ámbito económico y que encontró cabida en la nueva Unión Europea que se estaba configurando en esas fechas.

Y disfrutando estábamos de ese maravilloso mundo de autorregulación del mercado, basado en la mano invisible de Adam Smith, cuando llegó la crisis financiera internacional, haciendo reaparecer las crisis depresivas, y mandando al garete el crecimiento económico, el empleo y con él a la autorregulación bancaria prevista en el acuerdo de Basilea II. Pero claro, *a pesar de que el liberalismo provocó la crisis, ésta no acabó con las decenas de instituciones creadas al amparo del mantra liberal ni con sus consecuencias.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

En 2008, justo antes de que estallara la crisis, la neoliberal Unión Europea aprobó Reglamento 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 por el que se establecían los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 339/93 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32008R0765>). Un reglamento que permitía, no imponía, la privatización del control alimentario y que el Gobierno de RAJOY interpretó en su forma liberal más extrema, de la que surgió la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8563>). En ella se legalizaron los sistemas de autocontrol sanitarios homologados, que han jugado un papel crucial en la crisis alimentaria de la carne mechada y en los abortos y muertes que la infección ha de listeria ha producido.

Solo es necesario leer el preámbulo de la ley, apartado III, para que quede claro el objetivo de privatizar el control alimentario:

“Por otra parte, en los últimos años se ha producido un *incremento substancial de los sistemas privados de certificación de calidad*. Estas certificaciones están basadas en normas internacionalmente reconocidas, *confiando la garantía de que los productos cumplen los requisitos establecidos a una tercera parte independiente de los intereses de los operadores del mercado y de los consumidores: las entidades de certificación o de inspección*. En muchos mercados, este tipo de certificación se está convirtiendo en una condición imprescindible para el acceso a los mismos.

También son utilizados estos sistemas para realizar la verificación del autocontrol del operador y en este contexto se regula en la presente ley la necesidad de que estas entidades de inspección y certificación realicen una *declaración responsable* ante la autoridad competente donde inicien su actividad según el alcance de su acreditación.”

En realidad, esa norma neoliberal, y su oportuno desarrollo, no hacía otra cosa que deteriorar un sistema de inspección sanitaria pública, que había venido funcionando desde hacía centenares de años, en el que las autoridades locales eran las encargadas de inspeccionar que el tratamiento y la manipulación de los alimentos, para impedir daños a la salud de los ciudadanos. Con la creación de las Comunidades Autónomas la parte más importante de la misma pasó a las mismas, aunque en Andalucía los Ayuntamientos de Sevilla, Málaga y Granada mantuvieron las competencias en forma de competencias cedidas.

Pues bien, con el nuevo sistema las empresas se clasificaban en A, B y C, de forma que en la categoría A las inspecciones eran cada 6 meses, en la B cada 12 y en la C, cuando hay un plan de autocontrol homologado, como le ocurría a Magrudis, cada 18 meses. Además, *las inspecciones prácticamente eliminaron los análisis públicos de muestras y se*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

limitaban a inspeccionar los documentos de los análisis realizados por laboratorios privados homologados. Todo ello, sobre la base de que a la empresa le importa más la salud de los consumidores que su propio beneficio y si detecta algún problema hará cualquier cosa, incluida la parálisis de la producción para solventarlo, porque de lo contrario el mercado la expulsará.

Sin embargo, los hechos nos han sacado del “país de las maravillas” y desgraciadamente nos han devuelto a la realidad. Tres muertos, siete abortos y más de dos centenares de contaminados. Ciudadanos consumiendo carne contaminada con listeriosis desde el 28 de diciembre de 2018, que se recogió la primera muestra contaminada, hasta el 15 de agosto de 2019 que se declaró la alerta sanitaria. Una administración responsable, la Junta, que jamás había tratado con la empresa. Una inspección sanitaria, la municipal, que se enteró del brote por la prensa y que no precintó las instalaciones hasta el 31 de agosto. Un laboratorio privado que realizó un análisis en febrero y no comunicó la contaminación al Ayuntamiento. Y un empresario autocontrolado que se enteró de la contaminación en febrero y siguió vendiendo su producto impunemente hasta que le cerraron el chiringuito. Por cierto, todavía no sabemos ni de dónde venía la carne.

Obviamente el mantra liberal cae por su propio peso, *el controlado no puede ser jamás el controlador*, porque la búsqueda del beneficio pesa más que el bienestar social. Tampoco la expulsión del mercado es suficiente para los ciudadanos, porque *la expulsión del mercado, que obviamente ha ocurrido con Magrudis y que espero ocurra con el laboratorio, no resucita a los muertos.*

Apunto una curiosidad a los liberales, su sistema de autocontrol homologado exime de responsabilidad a las administraciones y la traslada al empresario, al laboratorio privado y a sus seguros. Con su sistema, el sector público que tanto denostan se va de rositas. Paradojas de la vida.

Y colorín colorado, otro cuento liberal que se ha acabado.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

¿Cómo afectan los sesgos psicológicos a la economía pública?

David Patiño Rodríguez

15/10/2019

En las dos últimas décadas se ha asistido a la popularización de la *Economía del Comportamiento* hasta el punto de que el psicólogo KAHNEMAN en 2002 y más recientemente, en 2017, el economista norteamericano, asesor de OBAMA, RICHARD THALER fueron galardonados con el premio Nobel. El enfoque se caracteriza por aplicar métodos y evidencias de otras ciencias sociales, como la sociología, la antropología y, sobre todo, la psicología. Con este instrumental ha dado explicaciones a fenómenos para los que la economía neoclásica convencional no tiene explicación o la que suministra es insatisfactoria. Su análisis se basa en el reconocimiento de que las limitaciones cognitivas de los individuos para entender la información económica y los sesgos psicológicos que poseen les llevan a adoptar frecuentemente decisiones que difícilmente pueden ser catalogadas como racionales. En general, *más que contradecir a la economía neoclásica asume que las personas quebrantan sus supuestos de modo frecuente y cometen errores en su comportamiento*, que pueden ser identificados. Los primeros desarrollos se basaron en el estudio de comportamientos disfuncionales como la adicción a las drogas o la obesidad, para extenderse al análisis de problemas económicos tradicionales tales como el ahorro, la inversión financiera o la oferta de trabajo. Más recientemente, se ha aplicado al estudio de las políticas económicas acuñándose la etiqueta *Behavioural Public Economics*, para referirse al estudio de sus efectos sobre el comportamiento y el bienestar.

La Economía del Comportamiento ha definido *tres amplias categorías de sesgos psicológicos* que pueden provocar comportamientos alejados de los supuestos por la economía convencional: *optimización imperfecta, autocontrol limitado y preferencias no convencionales*. La optimización imperfecta implica que los individuos no adoptan, necesariamente, decisiones adecuadas bien porque no los identifican, porque poseen capacidades limitadas para hacer cálculos mentales o porque deciden empleando puntos de referencia, por ejemplo, otorgando más relevancia de la que objetivamente tienen a eventos que han tenido lugar cerca de ellos en el espacio o en el tiempo. En cuanto a las preferencias no convencionales se ha constatado que los individuos lejos de ser egoístas se preocupan por el bienestar de los demás, por tomar decisiones justas y equitativas, responden con reciprocidad a los demás, sienten empatía, son patriotas, siguen normas sociales, están influidos por el contexto social en el que se desenvuelven o, como diríamos ahora, por el *relato* de los acontecimientos. El autocontrol limitado se manifiesta en la discrepancia entre las intenciones de los individuos y su comportamiento

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

efectivo. Es decir, planean comportarse de una manera determinada, pero acaban haciéndolo de otra porque procrastinan, modifican sus elecciones en función de su estado emocional o pequeñas barreras le suponen impedimentos significativos a su acción (PATIÑO y GÓMEZ-GARCÍA, 2019).

Las premisas de la Economía del Comportamiento pueden ser útiles para la Economía Pública. La visión convencional supone que los individuos son los mejores garantes de sus propios intereses y saben elegir qué mejorará su bienestar, pero esto no está asegurado si tienen sesgos en sus comportamientos. Si el decisor político ignora dichos sesgos puede adoptar instrumentos de política económica equivocados. Además, justifica la intervención del gobierno en el mercado en supuestos distintos a los basados en los fallos del mercado tradicionales: si mucha gente tiene sesgos cognitivos o ausencia de autocontrol los individuos pueden no liberarse por sí mismos de sus errores de decisión y el papel del gobierno no debería limitarse al de estado mínimo. Si los individuos no optimizan, incluso en mercados que funcionan bien, puede haber posibilidades para obtener ganancias de bienestar si las acciones del gobierno ayudan a que los individuos mejoren sus decisiones individuales. De cara a diseñar actuaciones públicas, es fundamental conocer estos aspectos de manera detallada pues la diferencia entre la intención de los individuos y sus acciones puede variar en función de cambios muy pequeños en el contexto de su elección (MADRIAN y SHIA, 2001). Igualmente, *la Economía del Comportamiento plantea también soluciones de política económica novedosas o determina valoraciones diferentes de las que se aplican habitualmente.* Por ejemplo, cuando se producen discrepancias entre el comportamiento deseado y el efectivo puede ser necesario algún *nudge* (THALER y SUNSTEIN, 2008) que *empuje* a los individuos a adoptar decisiones que estén en línea con sus propios intereses, en lo que se ha denominado *paternalismo libertario*. No obstante, esto abre la puerta a la arbitrariedad por lo que incluir esta perspectiva en el diseño de las políticas públicas requiere evaluar, sin género de duda, el grado en el que las utilidades experimentadas por los individuos difieren de las decisiones que adoptan.

El auge de la Economía del Comportamiento ha impulsado la evaluación empírica de las políticas y la búsqueda de medidas que actúen sobre los sesgos cognitivos o los marcos mentales en los que los individuos adoptan sus decisiones que constituyan *nudges* efectivos para lograr los objetivos perseguidos. Especialmente se buscan intervenciones efectivas de bajo coste presupuestario. Es ya frecuente que las administraciones tributarias de numerosos países traten de elevar el cumplimiento fiscal a través de medidas que inciden en los aspectos no cognitivos que lo explican. En concreto, exploran medidas como el envío de cartas a los contribuyentes que inciden sobre distintos sesgos de su comportamiento cuantificando el grado de éxito en diferentes

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

grupos de población. O también ha llevado a cuestionar las soluciones habituales que se han dado a los problemas tradicionales. CAMPBELL *et al.* (2011), por ejemplo, han cuestionado la efectividad de la provisión de información obligatoria en presencia de externalidades si los consumidores no entienden dicha información, creen que no es relevante o no saben cómo acceder a ella o usarla. Este marco también se emplea en el diseño de impuestos o de incentivos fiscales y ha llevado a estudiar con detenimiento las opciones por defecto. Éstas, según la visión convencional, no deberían influir en las decisiones pero se ha constatado que conducen a resultados muy diferentes en ámbitos como la donación de órganos o la cantidad que los trabajadores aportan a planes de pensiones. *Sesgos como la aversión a las pérdidas de los individuos o la preferencia por el statu quo explican muchas situaciones en las que se ralentizan en el tiempo la adopción de reformas o se obtienen resultados anómalos, por su inconsistencia con el comportamiento racional.* Por ejemplo, el *efecto del papel atrapamoscas* de las finanzas locales sugiere que los fondos públicos se asignan en función al uso original que se les asignó y no en función a dónde sean más útiles o la *ilusión de la deuda pública* de Buchanan que hace que los individuos no la perciban como impuestos del futuro como predice la racionalidad de la equivalencia ricardiana o la tradicional *ilusión fiscal* que PUVIANI puso de relieve hace ya más de un siglo.

Referencias

- CAMPBELL, J. Y.; JACKSON, H. E.; MADRIAN, B. C., y TUFANO, P. (2011), “Consumer Financial Protection”, *Journal of Economic Perspectives*, 25(1): 91-114.
- MADRIAN, B. C. y SHEA, D. F. (2001), “The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Saving Behavior”, *Quarterly Journal of Economics*, 116(4): 1149-1187.
- PATÍÑO, D. y GÓMEZ-GARCÍA, F. (2019), “Do Quasi-Hyperbolic Preferences Explain Academic Procrastination? An Empirical Evaluation”, *Hacienda Pública Española*, 230-(3/2019): 95-124.
- THALER, R. H. y SUNSTEIN, C. (2008), *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, New Haven, CT.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

¿Una transferencia niveladora para todos los municipios?

Francisco Pedraja Chaparro

22/10/2019

En el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017) se llevan a cabo una serie de propuestas de reforma con las que estoy esencialmente de acuerdo. Algunas otras, las menos, me parecen más discutible. Por ejemplo, la de establecer un sistema de transferencias de carácter nivelador para todos los municipios.

En concreto se propone (págs. 86 y ss.) constituir un *Fondo con los recursos de la actual Participación en Ingresos del Estado* (PIE) de los municipios del sistema de variables, el *Fondo Complementario de Financiación* y las *participaciones territorializadas* de los municipios del sistema de cesión. Estas últimas participaciones deberían suprimirse según la Comisión, lo que me parece un acierto si tenemos en cuenta que no aportan autonomía, que su dificultad de territorialización es evidente y que los efectos financieros que producen están al margen de la evolución de indicadores de necesidad y capacidad de los municipios implicados.

Como *indicador de necesidad se apuesta por la población como único factor* en el caso de municipios de más de 20.000 habitantes, si bien con ponderaciones, según tramos de población, más razonables a las aplicadas en la fórmula anterior a 2004 en la que los grandes municipios aparecían claramente beneficiados sin fundamento económico alguno. Para los municipios pequeños se recomienda completar el indicador de población con otras variables que recojan elementos diferenciales de coste en la provisión de los servicios.

Como *indicadores de capacidad se propone uno procedente de los valores catastrales del IBI*, dada su importancia en el cuadro tributario municipal, y otro representado por las *bases impositivas del IRPF* como aproximación razonable al resto de bases de tributos locales dada la dificultad de obtener para ellos un indicador de capacidad. El primer elemento es evidente pero la fundamentación del segundo es más discutible.

Mi *objeción a la propuesta niveladora tiene una doble raíz*. Una basada en la naturaleza de las competencias de nuestros municipios, otra, más pragmática, derivada de sus consecuencias financieras.

Mientras que la Hacienda municipal española siga siendo una *Hacienda de servicios tradicionales*, basta con un sistema de transferencias de tipo distributivo como la existente para

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

los municipios del modelo de variables que debería volver a generalizarse suprimiendo el modelo de cesión. Eso sí, ajustando las ponderaciones por tramos de población y mejorando los indicadores de capacidad. En definitiva, tratando de que el resultado de la transferencia se acompase cada año directamente con la evolución de las necesidades e inversamente con las capacidades relativas de los municipios. Eso es lo que comprobamos, en general, en los sistemas comparados donde las transferencias niveladoras y el acceso a fuentes tributarias más dinámicas (IRPF) son características de haciendas locales que se encargan, en sus niveles básicos, de servicios típicos del Estado del Bienestar como sucede en los países nórdicos. Cosa distinta sería si la Hacienda municipal española evolucionase en la dirección de aquellos países.

La segunda razón es más pragmática y se centra en sus consecuencias financieras. En una simulación que hicimos para el año 2013 de una propuesta de transferencia niveladora para municipios españoles de más de 20.000 habitantes en la que se respetaba el statu quo, es decir, se compensaba a los municipios que perdían con el nuevo reparto garantizándoles la transferencia del año base, el coste ascendía al 30% de la transferencia total del año base. A pesar de que esta reforma se tratase de aplicar de modo gradual es improbable que la Hacienda central asuma ese incremento de recursos. Más aún en la situación financiera actual de los distintos sectores de la Hacienda española donde las Corporaciones Locales aparecen como el único que registra superávit (un 0,5% del PIB en 2018 y una previsión similar en 2019).

En definitiva, mientras no se modifique el mapa competencial de nuestros municipios ampliándolo hacia servicios más personales y de carácter social, una formula distributiva mejorada en relación a la existente con anterioridad a 2004 (ajustando ponderaciones por grupos de población, ampliando los indicadores de capacidad, eliminando el esfuerzo fiscal, etc.), me parece una propuesta más razonable y menos costosa que generalizar una transferencia niveladora para la totalidad de nuestros municipios.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Fiscalidad solvente

Guillem López i Casasnovas

29/10/2019

Hace unos días, a la llamada de RIFDE –Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España–, un grupo de investigadores debatimos a puerta cerrada sobre el *futuro de la fiscalidad y su impacto en las competencias autonómicas*. En este contexto, surgió como punto de reflexión por parte de algunos autores la noción de lo que debería constituir una “fiscalidad solvente”.

La fiscalidad solvente, como elemento de estabilización económica y palanca de crecimiento tiene anclaje, como es sabido, en el impuesto de sociedades y en general en varios aspectos tributarios que inciden en la formación bruta de capital. También en la dinámica de negocio por la vía de impuestos que atiendan más al flujo de caja y neutralicen el actual incentivo fiscal al apalancamiento.

Otros aspectos pueden referirse también a la *tributación que impulse y no penalice el trabajo* (por ejemplo en el tratamiento de segundas rentas), *incentive la productividad* (reduciendo costes de transacción, contra la tributación según parámetros estratificados) y en favor de una *fiscalidad promotora de mayor inclusión social*, a la vista de las *tax wedges* o brechas fiscales entre empleo y renta disponible. Y todo ello dentro de un marco legal estable que no añada incertidumbres en la economía y una buena coordinación internacional. Esta debería de eliminar aspectos procíclicos en la fase baja del ciclo y mutualizar los efectos de los shocks asimétricos de manera acorde con la naturaleza del output gap. Podría aquí vincularse una política de subvenciones a las empresas en crisis en simetría con la que pueda haber sido la tributación en la fase álgida de modo simétrico a lo ingresado por el impuesto de sociedades. Se convertirían así selectivas aquellas ayudas, premiando el cumplimiento fiscal del pasado y orientando el gasto contracíclico hacia aquellas empresas que en el pasado mantenían mejores orientaciones productivas.

Otro elemento importante en la definición de la fiscalidad solvente es aquel que define las bases de la tributación como dijimos sobre los flujos de caja. No sería así tanto la renta y su fuente lo que contaría, en términos generales, sino el gasto. Ello se traduciría en el impuesto de sociedades en la deducción automática de las inversiones (no amortizaciones), de manera neutra a su fuente de financiación. Este cambio de paradigma fiscal no está exento, sin embargo, de algunos riesgos ya en términos de las oportunidades de fraude –las reformas sugeridas no pueden ser políticas de un solo país–, ya por la incidencia redistributiva que ocasione en algunos casos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Del botiquín para tratar las *contraindicaciones*, señalemos algunos antídotos derivados de la imposición óptima. Entre ellos, la superioridad de la imposición no lineal sobre la renta versus la lineal sobre el consumo, aunque hoy la digitalización permite “clasificar” mejor a los consumidores por preferencias, evitando en cierto modo la linealidad completa que distingue mal al contribuyente en sus capacidades esfuerzo y suerte. Dado que el impuesto de sociedades es el que más arbitraje fiscal (querido y no querido) puede crear, *la coherencia con el IRPF nacional y la coordinación internacional serían también tan necesarias como exigibles*. Notemos por lo demás que el *impuesto sobre las rentas del capital necesita ser positivo* debido al hecho de que las tasas de descuento, los activos heredados o las donaciones y los beneficios de los activos aumentan con la capacidad de ganar renta y con los *shocks* positivos de los patrimonios transmitidos a los beneficiarios. Que estos últimos tipos sean positivos no significa que de entrada sean muy altos. *El impuesto de sucesiones tiene también un papel en una sociedad que se quiera justa y meritocrática*. Debe grabar únicamente los incrementos de capacidad económica en renta no ganada por el beneficiado. Finalmente, en la imposición de las *jurisdicciones subcentrales debería ganar peso el impuesto sobre la renta de las personas físicas, que es pieza clave de la responsabilidad fiscal*. También el del *patrimonio*, en particular sobre las personas jurídicas para aquellos activos no vinculados a la actividad empresarial, contra el remansamiento de beneficios y otros artilugios de ingeniería para la elusión fiscal.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

La inversión municipal explicada a un extraterrestre

Maite Vilalta Ferrer

5/11/2019

Un simple vistazo a los presupuestos de los municipios españoles, pone de manifiesto que el paso del tiempo ha hecho cambiar muchas cosas, entre ellas, la de su papel como agentes inversores.

El año 2001 el conjunto de municipios españoles destinó 7.378,90 millones de euros a operaciones de capital, es decir, a realizar inversiones, ya fuera ellos mismos directamente, o transfiriendo recursos a otros para que lo hicieran (empresas del propio municipio, consorcios, familias e instituciones sin finalidad de lucro, etc.). *Esta cifra suponía una cuarta parte de su presupuesto de gastos (el 24,4%).* Tal como indica el gráfico 1, al cabo de 16 años, el año 2017, *las inversiones realizadas descendieron a 5.211,92 millones de euros, que representaban tan solo el 10,9% del total de gasto municipal.* Las explicaciones que, ante estas cifras, se le ocurrirían a alguien que viniera de otro planeta (con algunas nociones básicas de economía), que no supiera nada de lo que aquí ha ocurrido durante este período de tiempo, serían probablemente las siguientes:

a) A lo mejor, *pensaría el extraterrestre, los ayuntamientos españoles realizaron la mayor parte de las inversiones que requerían sus municipios en el siglo pasado.* Es decir, podría haber ocurrido que las principales infraestructuras municipales ya se hubieran realizado y, por tanto, el volumen de gasto en inversión había podido ser menor a partir de entonces. Ello no sería del todo cierto, puesto que el gráfico muestra que hasta el 2008, la inversión municipal aún presentaba una senda de crecimiento. Su peso dentro del total de gasto se mantuvo, al igual que en el pasado, alrededor del 25%. Es a partir de entonces que pasan cosas distintas.

b) Probablemente, nuestro visitante, se preguntaría *qué pasó el año 2009, por qué este aumento tan significativo de las inversiones municipales (¡17.285,27 millones euros!).* Quizás lo primero que pensaría es que aquel año se produjo un gran desastre natural que acabó con todas las infraestructuras locales y requirió de fuertes inversiones para repararlas o hacerlas de nuevo. Tampoco en este caso acertaría. Y, en esta ocasión, nos sería muy fácil explicarle la razón. No fue una especie de tsunami lo que provocó aquella elevada cifra de inversión, si no un Plan diseñado por el gobierno central que consistió en dar a los ayuntamientos un pastón de cerca de 9.000 millones de euros para que realizaran inversiones no previstas en lo que se les ocurriera. El objetivo del gobierno central, quizás bien intencionado, pero mal diseñado, era aplicar un instrumento que nos permitiera a todos salir de una crisis económica, de la que ya era

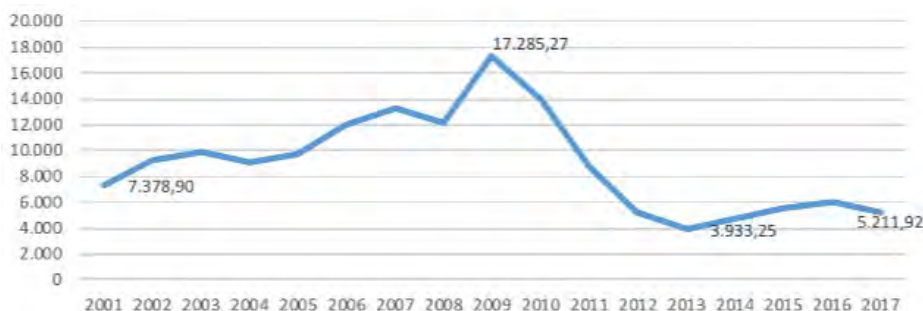
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

imposible continuar negando su existencia. El resultado fue que se indujo a los ayuntamientos a realizar inversiones que provocaron futuras necesidades de gasto corriente y que, a la vista de lo sucedido posteriormente, no podríamos decir que nos sacaron de la crisis.

c) *El fuerte descenso de la inversión realizada que se produce a partir del 2009, hasta alcanzar la cifra más baja en el 2013 (¡3.933,25 millones de euros!), seguiría desconcertando al extraterrestre. A lo mejor pensaría que después del “empacho inversor” del 2009-2010 quedaban pocas infraestructuras locales por hacer, y que la mayoría de las inversiones necesarias eran tan solo de reposición y conservación. Quizás tendría razón en parte. Se había invertido mucho. Muchas obras y muchas construcciones, algunas de ellas quizás incluso superfluas, no del todo necesarias.*

Gráfico 1

Operaciones de capital de los municipios españoles. Millones €

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Llegados a este punto, quizás nuestro avisado extraterrestre, empezaría a pensar que las razones del *importante descenso de la inversión municipal, se encuentran también por el lado de la financiación*. Es decir, quizás ya hubiera entendido que por el tipo de competencias que deben ejercer los municipios, el volumen “necesario” de gasto en inversión, se debería situar alrededor del 25% de su total de gasto, tal como había ocurrido a lo largo de los años 80, 90 y los primeros 8 años del siglo XXI, es decir, a lo largo de casi 30 años. Además, si se tomara la molestia de comparar nuestros municipios con los gobiernos locales de otros países, vería que, en la mayoría de ellos, el peso de la inversión se sitúa entre el 22%-30% de su total de gasto. *Los entes locales son, aquí y en todas partes, importantes agentes inversores, y ello es así, dado que el ejercicio de las competencias que tienen asignadas* (las “llamadas típicamente locales”) comportan una importante actividad inversora (vivienda y urbanismo, construcción y conservación de equipamientos municipales, suministro de aguas, pavimentación de las calles,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

cementerios, etc.). La cuestión es comprobar si disponen de los ingresos necesarios para poder llevarla a cabo.

d) Así pues, para satisfacer su curiosidad, el extraterrestre examinaría también el comportamiento de las fuentes de financiación de la inversión municipal en los últimos años. Le sería muy fácil observar que *las dos principales (endeudamiento y transferencias procedentes de otras administraciones) sufrieron una importante caída*. En cuanto al endeudamiento, le deberíamos explicar muchas cosas: una reforma constitucional exprés, una ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, unos escenarios de consolidación pactados en órganos donde los gobiernos locales no están o, en el mejor de los casos, son invitados de piedra, etc. Y, en cuanto a la obtención de transferencias de otras administraciones, solo faltaría que diera una ojeada al cuadro 1. Las transferencias de capital recibidas por los municipios el año 2017 (1.523,62 millones de €) son muy inferiores a las del 2001 (2.549,66 millones de €). Todos los entes y administraciones, excepto las diputaciones, han recortado las transferencias de capital a los municipios. Los gobiernos autonómicos han dejado de ser los principales aportadores de fondos específicos para inversión la municipal. Aquí la historia que deberíamos contarle a nuestro visitante sería muy larga, puesto que deberíamos hablarle de los apuros que también están pasando los gobiernos autonómicos con su modelo de financiación, así como de la política de “recortes” impuesta, en parte, por la Unión Europea y practicada con mucho ahínco y convicción por algunos gobiernos del estado español.

Cuadro 1

	2001	%	2017	%
Del estado	360,52	14,1	188,69	12,4
De las comunidades autónomas	1.150,34	45,1	441,40	29,0
De diputaciones, consejos, cabildos	530,98	20,8	788,85	51,8
Del exterior	184,77	7,2	24,21	1,6
De otros	323,04	12,7	80,47	5,3
Total	2.549,66	100,0	1.523,62	100,0

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

e) Finalmente, la pregunta más interesante que, probablemente, se acabaría haciendo el venido de otro planeta, sería: *¿quiénes son los perjudicados de la caída de las inversiones municipales?* Pues bien, deberíamos mostrarle las cifras que indican que las principales caídas afectan a funciones como *infraestructuras básicas y transporte* (la inversión fue de 1.564,25 millones de euros el año 2001 y de 388,72 millones de euros el 2017), *cultura, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario...* La respuesta, pues, sería facilísima: los perjudicados son los ciudadanos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Crisis, recortes, planes anticrisis, modelos que no se revisan, dependencia de decisiones tomadas por otros... Todo ello ayudaría a explicar la situación actual de nuestros municipios en cuanto a su actividad inversora. Y, sin duda, *cabría realizar un análisis en profundidad de las consecuencias que todo ello tiene para el bienestar de la ciudadanía.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Cameron Sánchez y los aprendices de brujo

Javier Suárez Pandiello

12/11/2019

Confieso que a la vista de los resultados de las elecciones celebradas el pasado domingo, tuve la tentación de renunciar definitivamente a escribir esta entrada y abandonar, si no para siempre, sí por una larga temporada, esta actividad divulgativa.

La pasada noche electoral me dejó una impresión que iba desde el descorazonador “djà vu” hasta la explosión de indignación compartida con un número, me temo que no pequeño, de compatriotas, que no da crédito ante el ejercicio continuado de irresponsabilidad de toda una generación de jóvenes políticos, de quienes esperábamos que llegaran para mejorar las formas y los contenidos del ejercicio de una actividad pública marcada últimamente por la corrupción y la falta de transparencia, y que, en la práctica se están comportando con la arrogancia de los adanistas y la temeridad de los aprendices de brujo.

Este es un blog dedicado básicamente a asuntos de financiación territorial, pero *la implantación de un sistema estable de financiación necesita, como requisito previo, de un mínimo de estabilidad institucional*, muy difícil de alcanzar cuando nos encontramos permanentemente entre procesos electorales, con gobiernos en funciones y presupuestos prorrogados año tras año. Cuando a las tensiones secesionistas de determinados territorios se oponen movimientos recentralizadores que cuestionan la esencia misma de nuestro Estado de las Autonomías, la consecuencia más probable acaba siendo la polarización de la opinión pública, la radicalización de los mensajes de quienes siempre tienen soluciones simples para problemas complejos y la alimentación de una espiral autodestructiva que pone en riesgo la esencia misma de la convivencia y la sostenibilidad de los servicios públicos.

Es en estos momentos cuando más se necesitan “Hombres de Estado”, que piensen más allá de la rentabilidad electoral a corto plazo de sus propuestas y que sepan separar el grano de la paja, lo importante y lo accesorio. Justo lo contrario de lo que estamos viviendo en los últimos tiempos, en los que *prima el cálculo electoral inducido por supuestos gurús escondidos en recónditos despachos que no tienen empacho en prometer hoy una cosa, mañana su contraria* y siempre explicar sus cambios de parecer manteniendo inalterable el rictus de su rostro, por más verificaciones a las que le sometan las “malditas hemerotecas” hoy tan en boga.

En anteriores entradas de este blog, y en particular la que publiqué justo después de las elecciones generales del 28 de abril, planteaba yo, con toda mi ingenuidad, la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

posibilidad cuasi-idílica de abrir un largo período de cuatro años durante los cuales una gran mayoría de españoles no seríamos convocados a las urnas y que, por lo tanto, permitiría al gobierno de la nación y, por supuesto, al parlamento, abordar con tranquilidad y lejos del ruido que siempre supone la proximidad electoral, las grandes reformas pospuestas en materia territorial. Efectivamente, en aquel momento, los resultados de las elecciones generales, aun a expensas de lo que pasara en las autonómicas, locales y europeas, parecían presagiar que no sería demasiado difícil alcanzar una mayoría que diera una cierta estabilidad a la legislatura, dado que el partido más votado (que no el ganador, pues en un régimen parlamentario, como bien sabemos éste es el capaz de formar gobierno) tenía abiertas alternativas a izquierda y derecha con alguna de las cuales (previo ejercicio de generosidad y altura de miras) consensuar un programa mínimo de gobierno sobre el cual cimentar reformas que casi todos consideraban apremiantes, pero que la tozuda realidad nos muestra como aplazables. Tres meses después, en mi siguiente entrada, confesaba haber perdido la ingenuidad y el optimismo. Hoy, otros cuatro meses más tarde debo confirmar, con pesar, el cumplimiento de mis peores presagios.

En la jerga de los comunicadores, politólogos y demás intérpretes de la actualidad se ha venido acuñando la expresión *“hacerse un Cameron”*, como sinónimo de *ejercicio de irresponsabilidad política conducente a polarizar y dividir a un país acentuando sus diferencias internas sin que ello proporcione beneficios políticos visibles no sólo a la colectividad, sino siquiera al propio grupo político que adopta la medida*. En el caso del exprimer ministro británico esta actitud se observa en los resultados efectivos de los dos referendos que convocó sucesivamente (la consulta para la independencia de Escocia y la referente al Brexit). En ambos casos, caben pocas dudas de que tales medidas políticas han provocado más perjuicios que beneficios a los ciudadanos de su país y además han generado procesos de división interna importantes en su partido, posponiendo la adopción de medidas de gestión pública más cercanas a sus ciudadanos. Pues bien, mucho me temo que, quiero creer que involuntariamente, *nuestro Presidente en funciones se ha marcado un “Cameron”, en toda regla, ciertamente ayudado en ello por sus compañeros de viaje y aprendices de brujo a izquierda y derecha*, quienes a fuer unos de exacerbar fantasmas del pasado y pretender otros suplantar a la derecha gobernante hasta no hace tanto, lo que en realidad han conseguido es, los primeros, resucitar a esos fantasmas y llevarlos en volandas al Parlamento y, los otros, ganar la carrera hasta la más absoluta irrelevancia.

Hoy *nuestro Parlamento aparece más fragmentado, más centrifugo y más nacionalista (incluido el nacionalismo español) que el anterior y ya tenemos el dudoso honor de ser homólogos con Europa al contar con un numeroso grupo parlamentario de populistas de extrema derecha*. En estas condiciones parece mucho más difícil alcanzar la estabilidad

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

institucional necesaria para abordar las reformas tan largamente demandadas. Parece que seguiremos engordando agravios comparativos entre territorios, con el agravante de que la mayor polarización del Parlamento provocará sin duda más ruido. Me gustaría esta vez equivocarme, pero me temo que como decía aquel gran filósofo, de apellido MARX y de nombre (artístico) GROUCHO: “... partiendo de la nada hemos alcanzado las más altas cotas de miseria.”

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

¿Qué hacemos con el Impuesto sobre el patrimonio?

Alejandro Esteller Moré

José María Durán Cabré

19/11/2019

A pesar de todo, España sigue teniendo un impuesto sobre el patrimonio. Decimos “a pesar de todo”, pues siempre se ha dudado de su capacidad redistributiva, así como de su ratio coste de administración-eficacia recaudatoria. Precisamente, tales dudas —explicitadas en la propia “Exposición de Motivos”— llevaron en 2008 a su eliminación *de facto*. Y, curiosamente, a finales de 2011, sin modificar sus parámetros legales básicos, se reintrodujo en el sistema fiscal; eso sí, al ser un *impuesto cedido las CCAA de régimen común, éstas pueden decidir el nivel de presión fiscal efectivo en su territorio*. El caso paradigmático es el de *Madrid, donde la cuota está bonificada al 100%*.

La reintroducción de 2011 se argumentó en base a las dificultades financieras del sector público en esos momentos. Ése, sabemos, es un argumento poco válido, pues para recaudar, conviene elegir la mejor opción de entre las diversas posibles, sujeto a los objetivos del legislativo. Por ejemplo, ¿subimos la presión fiscal sobre la base general en el IRPF?, ¿la de las rentas del ahorro?, ¿reducimos tratamientos especiales en uno u otro impuesto? Visto lo visto, y en ausencia de una reforma paralela a su reintroducción en 2011, pensamos que cabe replantearse su propia existencia, o bien una profunda reforma para eliminar o mitigar las dudas sobre su existencia.

A ese objeto, los autores de este artículo han construido un *simulador renta-patrimonio (SIMP4)*, que permite valorar y cuantificar tales dudas. Se nutre de los datos de la *Encuesta Financiera de las Familias* elaborada por el Banco de España. A raíz de este simulador, cuyos resultados detallados presentaremos en breve en el marco de un seminario organizado por la Obra Social de “la Caixa”, demuestran que *su potencial recaudatorio está muy por encima de la realidad, cuando todos los bienes, incluidos los inmuebles, se valoran a precios de mercado y el nivel de cumplimiento es elevado*; y eso, a pesar de que el potencial recaudatorio está limitado por la existencia de tratamientos especiales. Estos tratamientos especiales consisten en la exención de la “empresa familiar” (sujeta al cumplimiento de unos requisitos), la vivienda habitual (hasta un determinado importe) y un límite IRPF-IP al importe máximo de tributación para evitar la confiscatoriedad.

La existencia de tales tratamientos especiales puede tener cierta razón de ser, pero en otros estudios ya hemos demostrado que tales tratamientos producen respuestas de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

evasión fiscal, así como de *elusión fiscal*. Por ejemplo, la brecha fiscal o “tax gap” es del 44% (para Cataluña), mientras que las respuestas de los contribuyentes a incrementos de presión fiscal no son de naturaleza real, sino basadas en comportamientos de elusión o de evasión fiscal. En consecuencia, creemos que resulta del todo necesario replantearse el diseño del impuesto; precisamente, el valor añadido de SIMPA es permitir, desde el punto de vista recaudatorio y de equidad, valorar la existencia de ese impuesto o sus posibles reformas. Esto es, la alternativa al actual impuesto no tiene por qué ser su eliminación, sino una reconfiguración aprovechándose, entre otras, de las tendencias a compartir más información fiscal entre países, o las ventajas que ofrece la tecnología actual para ajustar la valoración al precio de mercado o detectar mediante técnicas de “big data” los potenciales defraudadores.

Sería, cuanto menos, curioso que en un momento en que hay un debate a nivel internacional –en particular, en EEUU, con la propuesta WARREN a raíz de los estudios de PIKETTY, SAEZ y ZUCMAN– sobre esta figura tributaria, en *España, único país de la Unión Europea que mantiene el impuesto*, apenas se hablara de ella. O igual no es tan curioso; es probable que eso sea debido al escaso impacto que tiene entre el *target* de este impuesto: los contribuyentes más ricos, mientras que el resto de la población piensa que el impuesto –por el mero hecho de existir– ya cumple con los objetivos (loables) acorde a los cuales fue introducido en nuestro sistema fiscal hace ya algo más de 40 años.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Las entregas a cuenta en 2019: una espiral de pasiones

Amadeo Fuenmayor Fernández

26/11/2019

El sistema de financiación autonómica está basado, en su mayor parte, en tributos recaudados por la Agencia Tributaria, y compartidos entre distintos niveles de administración. Por ejemplo, *la parte autonómica del IRPF supone cerca del 30% de los ingresos no financieros de las CCAA, y el conjunto de tributos participados (IVA, Hidrocarburos, Tabaco, etc.) suponen otro 35% de este importe*. Todo este volumen de recursos es recaudado por la Administración Central, y luego se hace llegar a las CCAA, a través del sistema de entregas a cuenta. Básicamente, se trata de adelantar, con carácter provisional, unos fondos cuyo importe exacto aún se desconoce. En 2019 este sistema ha mostrado serias debilidades en su puesta en práctica, de las que deberíamos tomar nota y adoptar medidas.

Voy a trazar a grandes rasgos el proceso teórico que debería haberse seguido en el año 2019. A finales de julio de 2018, el Ministerio de Hacienda informó a las CCAA (a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera) que *el conjunto de las entregas a cuenta para 2019 ascenderían a 102.920 millones de euros (un 7,23% más que en 2018)*. Este dato se derivaba de las previsiones del gobierno central en la elaboración de los presupuestos generales para el próximo ejercicio presupuestario. Es muy importante conocer este dato con tanta antelación porque será utilizado en la previsión de ingresos que permita a su vez confeccionar los presupuestos a cada comunidad. Una vez iniciado el ejercicio presupuestario, el importe correspondiente debe hacerse efectivo con carácter mensual. Y pasados dos años, cuando se conozca definitivamente los ingresos que corresponden a las CCAA, se liquidará la diferencia, tanto si es positiva como si es negativa. Esto ocurrirá previsiblemente en julio de 2021. En resumen, hay que contemplar las entregas a cuenta (de ahí su nombre) como un anticipo de un montante que se desconoce *a priori*, a la espera de saldar diferencias.

¿Y por qué se ha ocasionado tanto revuelo este año con las entregas a cuenta? Principalmente habría que imputarlo a la inestabilidad política, con un gobierno en funciones, pero no hay que olvidar que se han producido ciertas perversiones, comportamientos interesados y falta de voluntad política para alcanzar acuerdos.

El principio de año fue muy positivo para las comunidades. En enero el gobierno aprueba los presupuestos, y revisa al alza la estimación de ingresos de las comunidades realizada inicialmente (110.570 millones de euros). A finales de febrero se anuncia que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

se actualizarán las entregas a cuenta mediante un decreto, de manera que las comunidades puedan recibir esos ingresos adicionales. Sin embargo, ante la imposibilidad de aprobar los Presupuestos Generales del Estado en el Parlamento, el 5 de marzo se disuelve el mismo y se convocan nuevas elecciones. Automáticamente, el gobierno pasa a estar en funciones.

Y aquí empiezan las complicaciones. A lo largo del mes de *julio comienzan a aparecer informaciones que cuestionan la capacidad del gobierno para hacer efectivas las entregas a cuenta que se comunicaron oficialmente en julio de 2018 (102.920 millones) y, por supuesto, las prometidas en enero de 2019 (110.570 millones)*. A lo largo del mes de agosto se menciona un informe de la Abogacía del Estado, que se hace público unos días más tarde. Dicho informe mantiene que la actualización de las entregas a cuenta excede del mero “despacho ordinario del gobierno en funciones”. Realizar esta actualización podría comprometer o condicionar la actuación del nuevo gobierno, cuando sea que este tome posesión.

Este anuncio, como es de esperar, desata un torrente de críticas. Fundamentalmente por parte de las Comunidades Autónomas, que se sienten perjudicadas porque perderán alrededor de 4.500 millones de euros. A estas críticas se suman prácticamente la totalidad de los partidos políticos. Hay que recordar que hablamos de entregas a cuenta, no definitivas. Lo que no se pague hoy se pagará en la liquidación del ejercicio. Pero tampoco hay que olvidar que esta liquidación definitiva se producirá en 2021. Por lo tanto, *el dinero no se perderá, pero su ausencia implica hoy, bien recortar gastos, bien incurrir en mayor déficit*. Y este comportamiento no se derivaría de un aumento desmesurado en el gasto regional, ya que las Comunidades Autónomas diseñaron su presupuesto de acuerdo con lo que determinaba la ley.

Sin embargo, en un inesperado giro de los acontecimientos, justo antes de las elecciones de noviembre, el *Consejo de Ministros aprueba el Real Decreto-ley 13/2019, de 11 de octubre, por el que se actualizan las entregas a cuenta para el año 2019*. Según esta norma, la cifra de referencia para las entregas a cuenta debe ser la recaudación de los ingresos tributarios del Estado previa a la cesión de las administraciones territoriales que se contenían en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 (los primeros 102.920 millones de euros), y no las cifras de las magnitudes equivalentes prorrogadas del ejercicio inmediato anterior 2018. Eso sí, eliminando el efecto de las medidas tributarias recogidas en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019 (los 110.570 millones), ya que finalmente no fue aprobado. Al parecer, por la fecha de las elecciones ya no es posible comprometer la actuación de ningún futuro gobierno.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

¿Qué conclusiones debemos sacar de este vodevil? La primera, desde luego, que con el dinero no se juega. Todo el sistema de funcionamiento diario de las CCAA no puede estar al arbitrio de si en la Administración Central hay un gobierno estable. No puede depender de si hay o no elecciones generales. Incluso el importe de los pagos a cuenta no debería depender de las previsiones que hace una parte de la administración. *Estas previsiones deberían realizarse por algún organismo independiente, y servir de base para la confección de los presupuestos de todas las administraciones.* Se debería desvincular, por lo tanto, del proceso político. Desconozco si el posible y viable, pero el organismo que me viene a la cabeza sería la AIREF (la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal), que en su corta vida ha dado sobradas muestras de independencia de cualquier nivel de gobierno y de cualquier color político.

La segunda conclusión es que sería *un buen momento para reformar el sistema de las entregas a cuenta.* Como han puesto de manifiesto diferentes estudios (cabe resaltar la colaboración de ALAIN CUENCA en 2016 para el número 30 de la revista *Mediterráneo Económico*), el sistema actual genera diversos problemas, fundamentalmente el elevado retardo en la liquidación, que aleja a las Comunidades Autónomas de la realidad económica. Hay que recordar que en 2009, uno de los peores años de la crisis, las CCAA recibieron una cifra récord en concepto de ingresos a cuenta. El ajuste se produjo dos años después, en el que la liquidación del sistema condujo a un saldo negativo cercano a los 18.000 millones de euros, recorte sin parangón. Curiosamente cuando se empezaba a vislumbrar la salida de la crisis, llegó la necesidad de ajuste del gasto autonómico en toda su crudeza.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

La reforma fiscal local. *Quo vadis?*

Alberto Vaquero García

3/12/2019

Señalar que la fiscalidad local necesita una profunda revisión no es algo nuevo. Desde hace más de dos décadas los fiscalistas estudiosos de las haciendas municipales y los técnicos locales vienen reclamando reformas de calado en materia tributaria. Sin embargo, todas estas demandas no encuentran cabida, por lo menos, no hasta el momento, en el diseño del sistema fiscal territorial.

Si bien se ha producido una importante descentralización tributaria a nivel autonómico, todavía estamos esperando que se produzca un cambio fiscal significativo en los municipios. La fiscalidad local es la “hermana pobre” de nuestro sistema tributario.

En efecto, el modelo fiscal de los ayuntamientos se basa en un sistema establecido entre la década de los 50 y 60 del pasado siglo, que ha experimentado algunos cambios, pero que no han ayudado a mejorar la situación tributaria de estas entidades locales. El caso más notable es la exención del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) a un gran número de contribuyentes por expreso deseo del legislador estatal, cuya pérdida de recaudación ha tenido que ser compensada vía transferencias. Otra cuestión a destacar es la derogación de algunos contenidos del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) (o plusvalía municipal), lo que se ha traducido en una importante merma recaudatoria. En resumen, poco más que retoques, sin abordar, como tendría que haberse hecho, la revisión de la fiscalidad local.

Por otra parte, *no hay una única hacienda municipal, sino más de 8.000, una por cada ayuntamiento.* Esto sin duda, es un problema que se ve mucho más patente en aquellos municipios de menor tamaño. *El minifundismo local, una situación endémica en nuestro país, condiciona claramente no solo la capacidad de captación de recursos, sino la utilización eficaz y eficiente de los mismos.* Los municipios con poca población no pueden aprovecharse de la ventaja competitiva que supone la existencia de economías a España. Esto último supone, casi inevitablemente, unas menores bases fiscales, lo que unido a la circunstancia de que en estos municipios las rentas obtenidas no son excesivamente elevadas, se obtienen aportaciones muy discretas al presupuesto municipal. Y esto tiene una muy difícil solución si tenemos en cuenta el grave problema demográfico que está sufriendo nuestro territorio. La “España vaciada” también incide en la capacidad fiscal de nuestros ayuntamientos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Si bien la situación recaudatoria mejoró transitoriamente hasta 2008, debido al crecimiento de la construcción de viviendas y por los ingresos urbanísticos generados en buena parte de los municipios urbanos y de la costa, los días de “vino y rosas” se acabaron hace años. En efecto, la fuerte dependencia tributaria de las Haciendas Locales de todo lo que rodea al subsector de la construcción: Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el IIVTNU, ha posibilitado que durante unos años los ayuntamientos experimentaran una “dolce vita” por la expansión de esta actividad, pero todo esto acabó con la última gran crisis económica.

Por otra parte, no podemos obviar las tensiones políticas que pueden condicionar la capacidad tributaria. Aplicar impuestos no es popular y siempre es posible caer en la generosidad mal entendida de aplicar tipos impositivos reducidos y/o importantes bonificaciones en la triada de impuestos obligatorios: IBI, IAE y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). Al mismo tiempo, no siempre hay interés por aplicar figuras impositivas potestativas: IIVTNU e ICIO.

Todo esto genera una excesiva dependencia de las subvenciones autonómicas y provinciales, algo que se debería controlar y limitar profusamente, puesto que puede provocar comportamientos excesivamente laxos en materia fiscal por parte de algunas entidades locales y una clara sumisión financiera de otras administraciones públicas.

La solución a todos estos problemas debiera pasar por una reforma en profundidad de sistema fiscal local. Tal y como está pivota excesivamente en elementos diseñados por la Administración Central (especialmente en el IBI, IAE e IVTM), lo que implica que la mayor parte de la recaudación fiscal esté compartida con el Estado. Para ello solo basta recordar que estas tres figuras tributarias (que son obligatorias) dependen de las bases utilizadas como referencia de su aplicación, que son marcadas por la Administración Central.

Además, resulta complicado justificar la liquidación de algunos impuestos, no por el proceso en sí (puesto que su mecánica es realmente sencilla), sino por las razones que han llevado al legislador a aplicar tal mecanismo. Hay dos casos que son “materia de estudio”: el IAE y el IIVTNU. El IAE, porque su cálculo es cuanto menos una obra de ingeniería, que obliga a conocer no solo 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, sino todo lo que se indica en el Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas. Les animo a que se armen de paciencia y traten de efectuar una liquidación del IAE cuando entran en juego los diferentes epígrafes que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

contiene la segunda de las normas citadas. El IIVTNU, porque es complicado justificar una base imponible, como paso previo a la determinación de la plusvalía, como el producto del valor catastral de un terreno por un coeficiente (variable en función del número de años) por ese número de años, en vez de considerar el incremento real de valor, que se podía obtener a través de una ganancia patrimonial a partir de la diferencia entre el valor de transmisión y adquisición. Y podríamos seguir citando ejemplos. Esto es solo una pequeña muestra de lo necesario que es modificar cuanto antes la fiscalidad local. Los municipios españoles no pueden seguir esperando más tiempo. *Si realmente se quiere un municipalismo adaptado al siglo XXI es necesario establecer cambios de calado en el sistema fiscal local.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

¿Lo que pagamos en impuestos es mucho?

Núria Bosch Roca

10/12/2019

A la pregunta de si los españoles pagamos mucho en impuestos, según el CIS (julio de 2018) un 57,4% de los encuestados responde que mucho, un 32,1% dice que regular y sólo un 4,9% contesta que poco. El resto no sabe o no contesta. Por tanto, una gran mayoría (más de la mitad) considera que en España se paga mucho en impuestos. Además, un 34,1% también cree que en España se pagan más impuestos que en otros países más avanzados de Europa.

También los ciudadanos perciben que en algunos impuestos, como en el IRPF, los tipos impositivos son altos, aunque éstos varían por comunidades autónomas. Por ejemplo, en *Cataluña parece que la negociación de los presupuestos del 2020 llevará a una subida del IRPF para rentas superiores a 90.000 euros, siendo Cataluña ya una de las comunidades con los tipos marginales más altos por este impuesto.*

Todo lo dicho contrasta con los datos de la presión fiscal en España. De acuerdo con los datos de Eurostat en 2018 nuestra presión fiscal se situó en el 35,4% del PIB, contabilizando los ingresos totales por impuestos y cotizaciones sociales. Ello nos sitúa cinco puntos por debajo de la media de la UE (40,3%) y seis puntos por debajo de la media de los países de la eurozona (41,7%). *Así, dentro de los 28 países de la UE, España es el undécimo país con menor presión fiscal y el octavo dentro de los 19 países de la eurozona.*

¿Cómo se explica esta paradoja? Ello tiene que ver con el incumplimiento fiscal o el fraude fiscal, que erosiona la recaudación impositiva. Asimismo, supone que los contribuyentes que pagan impuestos están haciendo un esfuerzo muy importante.

Recientemente, José M.^a Durán, Alejandro Esteller, Mariona Mas y Luca Salvadori realizaron un estudio sobre la brecha fiscal (“tax gap”) en los impuestos de patrimonio, sucesiones y donaciones, y transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados para el año 2014 y para el ámbito territorial de Cataluña. La brecha fiscal se puede definir como la diferencia entre la recaudación impositiva obtenida y la que en realidad se debería obtener de haber un cumplimiento fiscal perfecto. *La brecha fiscal se produce por la evasión impositiva, es decir la ocultación de rentas para no pagar impuestos, a lo que podemos llamar incumplimiento fiscal o también fraude fiscal,* aunque hay autores que distinguen los dos conceptos al considerar el fraude un incumplimiento más consciente y premeditado de la norma.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

Los resultados del estudio mencionado constatan que la *brecha fiscal de los impuestos considerados es de un 26,48% de la recaudación potencial*, valor que se sitúa en un rango entre el 23,29% y el 29,49%. En los impuestos personales, patrimonio y sucesiones y donaciones, la brecha alcanza el 44,34% y el 41,26%, respectivamente, mientras que en transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados es del 10,43%.

¿Se puede evitar el incumplimiento fiscal o fraude fiscal? ¿Se dedican a ello los recursos y las medidas necesarias? Seguramente se podría disminuir si se incrementaran y mejoraran las medidas dedicadas a este problema. Una de ellas sería *mejorar el intercambio de datos fiscales entre gobiernos o países*. En el estudio citado una parte muy importante de la brecha fiscal en el impuesto sobre patrimonio y en el de sucesiones y donaciones se debe a la existencia de activos financieros localizados en el extranjero y no declarados. Sin tener en cuenta este componente, la brecha baja al 18,34%.

Otras medidas incluyen *incrementar la probabilidad del castigo y las sanciones, haciendo publicidad de las condenas por evasión fiscal en los medios*, así como aumentar los procesos de comprobación y mejorar la calidad de las inspecciones. También ayuda a mejorar el cumplimiento fiscal todas las medidas relativas a asesorar y ayudar al contribuyente a cumplir con sus obligaciones fiscales y simplificar el proceso de pago de impuestos.

Asimismo, se debe *vincular el pago de impuestos a los servicios públicos*, dando información al contribuyente sobre a qué se dedican los ingresos impositivos, lo que hace que el contribuyente confíe en la administración pública, ya que la evasión fiscal provoca la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones y gobiernos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

La economía española peina canas

María Cadaval Sampedro

17/12/2019

El invierno demográfico azota cada vez con más fuerza a España, donde los últimos datos publicados por el INE apuntan las *peores cifras de nacimientos desde el año 1941*, cuando empezaron los registros. Son muchos los factores que explican esta caída —económicos, sociales y culturales— que difícilmente pueden atacarse con ayudas a la natalidad o cheques bebé. A estas alturas no cabe duda de que el problema es estructural. La crisis económica, que tiene su reflejo directo en la caída de la natalidad, ha expulsado a muchos jóvenes que se han ido fuera en busca de oportunidades, y eso determina que hoy haya un millón menos de mujeres en edad fértil que hace dos décadas. *España, con 1,2 hijos de media es uno de los países con menor índice de natalidad y el que refleja también la mayor distancia entre el deseo de tener hijos y los que realmente se tienen*. La decisión individual se ve afectada, pues, por el contexto de precariedad y falta de oportunidades para crecer y desarrollarse dentro del país.

La otra cara de la moneda se mide en términos de *incremento de esperanza de vida de las personas*, uno de los mayores logros de nuestro tiempo y el éxito continuado del sistema público de salud. Si en 1975 la esperanza de vida era de 15 años a partir de los 65 y en condiciones de salud delicadas; en 2018 es de 21 años, de los cuales la primera década se vive con muy buena salud, seguidos de otros tantos con declive personal y enfermedades que tienden a cronificarse.

Este cóctel de realidades da como resultado que los mayores de 65 años representen más del 20% del total de la población y superen ya al conjunto de niños menores de 5 años. *La foto posiciona a España como el segundo país más envejecido del mundo*, después de Japón. Si bien la media esconde realidades como la de la provincia de Ourense, que se aproxima más al escenario nipón que a la media española. Y no será la única que se comporte así en los próximos años, muchas otras van detrás.

Lejos del dramatismo que entraña muchas veces aproximarse a los gélidos datos de la demografía española —que desemboca en presagiar el final del Estado de Bienestar— parece adecuado comenzar a poner el foco en la “silver economy” y abrir horizontes de futuro. Las magnitudes económicas que mueven aquellos que peinan canas alcanzaron los cuatro millones de euros en uno solo año y se espera que en 2025 esta cifra llegue a los 6 billones de euros. *Es decir, en el próximo lustro una tercera parte del PIB europeo y el 40% de los empleos estarán relacionados de manera directa o indirecta con la*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2019

prestación de bienes y servicios a aquellos que tienen renta y tiempo para consumir. En España, los “silver” poseen la mitad del patrimonio total y el 90% tiene vivienda en propiedad. Un gran potencial de consumo que abre un horizonte a muchos sectores clásicos que han de adaptarlos a nuevos negocios relacionados con la rehabilitación de viviendas, la introducción de inteligencia artificial en los hogares, servicios conectados, nuevos productos financieros, seguros de dependencia, actividades de ocio, ropa, calzado, etc. Todo un mundo de posibilidades que si bien no va a convertirse de repente en el flotador de la economía española sí puede abrir horizontes para mejorar no solo la vida de los mayores sino también la de los cotizantes que mantienen el sistema público de pensiones. Por cierto, ¿para cuándo la reactivación del *Pacto de Toledo*?

2020

Pandemia, del francés pandémie, este del latín pandemia, y este del griego πᾶνδημος, pándēmos, “que afecta a todo el pueblo”.

De las cuarenta y seis entradas publicadas (“De fueros y buevos” resistió semana tras semana) la gran mayoría se ocupan de analizar los efectos de la Covid-19 ¿Cómo afectaba a la economía y las finanzas públicas? ¿Qué medidas podían adoptarse desde las administraciones? ¿Cómo reaccionaría un estado descentralizado ante una crisis de tal dimensión? ¿Qué reformas posteriores en el ámbito de los ingresos públicos podrían realizarse para paliar la escasez de recursos?

Casi tanto interés como constatar cuales fueron los temas más tratados tiene apreciar cuáles son los que redujeron su presencia. Se habló menos de la reforma de los sistemas de financiación (quizá por motivos de urgencia, quizá por cansancio) y más de la reforma del sistema fiscal (¿cómo pagar las consecuencias de una pandemia?). Se hablo menos de Cataluña y, en cambio, algo más de Madrid. Se hablo menos de cumplir las reglas fiscales (ya en vías de ser, previsiblemente, congeladas) y mucho más de la necesidad de la actuación colectiva, del sector público (en todos sus niveles, incluido el fundamental y muchas veces injustamente olvidado nivel local) cuando algo “afecta a todo el pueblo”.

Y en medio de la pandemia en “De fueros y buevos” ya se anticipan las dificultades de un estado descentralizado para afrontar este tipo de retos, las necesidades de ajuste de las instituciones, los deseables esfuerzos de actuación coordinada, pero también los previsibles enfrentamientos.

En definitiva, un año muy extraño, desgraciadamente extraño, en el que estuvimos encerrados, lloramos la pérdida de muchas vidas –en nuestras familias, en nuestros barrios, en España, en todo el planeta–, descubrimos cómo somos capaces de actuar unidos y cómo, inmediatamente, somos capaces de pelearnos de nuevo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

El valor de una financiación autonómica sostenible

David Cantarero Prieto

8/1/2020

Metidos ya en harina y habiendo superado la época de cálculos electoralistas y económicos nos adentramos en un 2020 *que se presume frenético en cuanto a novedades y cambios de posturas de unos y otros*. Lo transaccional convive aún con las soluciones polarizadas en donde siempre es difícil llegar a acuerdos y un buen ejemplo de ello puede ser el campo de la financiación autonómica pues como decía KENNEDY decir que “lo que es mío, es mío, y lo que es tuyo es negociable” dificulta un futuro pacto.

Los gastos regionales y su financiación van a seguir pivotando fundamentalmente bajo un escenario de envejecimiento demográfico y recursos económicos limitados que afectarán a competencias fundamentales como la sanidad, educación y los servicios sociales. Muchas de estas cuestiones podrán ahora volver a plantearse dado que el calendario político se retoma entre quejas, demandas y propuestas de renegociación del sistemas de financiación actual en las que las recomendaciones de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica (2017) tienen sentido y otras han de volver a analizarse en un contexto económico-político distinto al de años atrás.

Así, lo más probable es que vuelva a abordarse un debate en estos próximos meses que como un *déja vu* nunca ha llegado a cerrarse: reformar un sistema de financiación autonómica cuyos efectos repercuten en los correspondientes servicios públicos regionales dado que, por la difícil situación de nuestro nivel actual de déficit y deuda pública, ninguna región reconoce estar contenta con su financiación.

En lo que se refiere a financiación autonómica y conociendo que *todas las regiones “juegan a no perder su statu quo” en recursos financieros por habitante* es clave que un nuevo modelo incluya una buena cuantificación del coste real de la prestación de los servicios públicos regionales. Es decir, ajustar el reparto de recursos no sólo por población sino conseguir ponderar mejor algunos de los ajustes actualmente existentes por estructura demográfica, dispersión, orografía, etc. Obviamente, no podemos perder de vista los correspondientes índices de capacidad fiscal (contribución al sistema) versus los recursos (lo que se recibe) pero aquí las versiones son muy distintas según la Comunidad a la que preguntemos pues además habría que tener muy en cuenta las fuertes diferencias de renta per cápita que se registran en todo nuestro Estado de las autonomías. Perfectamente entendible son este tipo de planteamientos además cuando analizamos este tipo de perspectivas según que la comunidad autónoma en cuestión

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

sea o no contribuyente neta al sistema o se considere penalizada o no por el sistema actual, reflejo del grado de equidad y solidaridad interterritorial que todos en su momento nos quisimos dar en este país y que si ahora ha cambiado habría que ser muy didácticos en explicar en qué sentido lo ha hecho y por qué. Es decir, puede ser perfectamente válido exponer el resultado de otros modelos de financiación que vienen de la experiencia comparada como el alemán o el canadiense en donde se aboga por planteamientos como el principio de ordinalidad pero no debemos olvidarnos que el modelo español tiene otras características y premisas que hacen que dichos planteamientos no sean siempre trasladables a otros contextos como el nuestro.

Igualmente, habrá que analizar cada uno de los posibles efectos de los hipotéticos cambios que se propongan. Por ejemplo, *¿qué sucedería si se cediese el 100% del IRPF (dónde es factible aumentar su rendimiento) a las Comunidades a cambio de otra combinación en base a IVA e Impuestos Especiales?* Estimaciones preliminares nos demuestran que incrementaría la financiación total regional en términos relativos a muchas regiones especialmente de renta elevada, pero puede ser una buena solución frente a las actuales subidas de impuestos que planean ya en el horizonte de cara a cuadrar las cuentas, en especial para aquellas Comunidades que aún cuentan con presupuestos prorrogados e importantes vencimientos de pago de deuda.

En definitiva y más en esta nueva década en donde el *big data* y los algoritmos están a la orden del día, existe la capacidad de poder simular con anterioridad a su aprobación todas las posibles opciones de reforma del modelo de financiación autonómica. *Es de justicia seguir apostando por un sistema que se base en el consenso y que pivote sobre la mejora de la corresponsabilidad fiscal de todas las regiones sin menoscabo de su aportación a la solidaridad interterritorial.* Ese habría de ser el acuerdo y su valor.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Al rescate del FCI y de la innovación regional

Francisco J. Delgado Rivero

14/1/2020

La descentralización permite a los territorios elegir un *pack* de ingresos y gastos públicos adaptado a las preferencias de sus ciudadanos, siempre manteniendo unas reglas y estándares que deben ser establecidos a nivel estatal. Esto ocurre en las competencias traspasadas, como educación y sanidad, donde las regiones tienen cierto margen de maniobra, así como en los impuestos cedidos, como el IRPF, o Sucesiones y Patrimonio, si bien en estos dos últimos casos la inasumible competencia fiscal a la baja requiere de una armonización sin más demoras tras un sereno debate sobre su existencia.

Sin embargo, los estados descentralizados, máxime nuestro país con uno de los niveles de descentralización más altos del mundo, *requieren políticas y acciones coordinadas en aras al progreso común*. Y dentro de esa política de desarrollo regional, influenciada por supuesto por los fondos europeos, encontramos el Fondo de Compensación Interterritorial (CE, art. 158.2), cuyo objetivo es reducir las desigualdades de renta y riqueza entre territorios en nuestro país.

Entendemos que el actual modelo de financiación autonómica, vigente desde 2009 y que debería haber sido revisado a los 5 años, y que ya atesora desde 2018 el correspondiente Informe de Expertos para su reforma, incorpora mecanismos que no son estrictamente necesarios en el mismo, mientras que el FCI ha perdido gran parte de su impacto por la caída en la dotación global del mismo. Así, una de las novedades del sistema de financiación autonómica fue precisamente la creación de dos nuevos Fondos de Convergencia, el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, destinándose este último a las CCAA con menor nivel de desarrollo relativo, por lo que tiene unos objetivos que prácticamente coinciden con los del FCI.

En este nuevo contexto, el estado actual del FCI refleja claramente esa evolución a la baja de su dotación y, por tanto, la disminución de su relevancia a la hora de equilibrar territorios, objetivo para el que fue creado (y luego claramente relegado). Así, hemos pasado de 1.002 millones, un 0,5149% del PIB en 1986, a tan solo 432 millones, un 0,0360% del PIB en 2018. Asimismo, si observamos las CCAA beneficiarias del Fondo, todas “casualmente” presentan un gasto en I+D alejado de los líderes en España en esta materia, denotando nuevamente la importancia de este gasto en el desarrollo regional y en su competitividad.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

En este sentido, debemos recordar la “paradoja de la innovación regional”, propuesta por OUGHTON, LANDABASO y MORGAN en 2002, que pone en evidencia la contradicción entre la mayor necesidad de gasto en innovación en las regiones más retrasadas y su menor capacidad de absorber fondos públicos para la innovación en comparación con las regiones más avanzadas. Sin duda, las estrategias de especialización inteligente son uno de los pilares sobre los que deben diseñarse las políticas regionales, si bien deben ser flexibles y revisables. Pero debe existir una colaboración intensa entre las administraciones central y autonómicas para diseñar de forma conjunta ese escenario que impulse definitivamente la cohesión territorial con un papel estelar de la innovación. Y para ello se necesita estabilidad institucional, liderazgo, ideas y buenas prácticas, no siempre presentes en los últimos años.

Por tanto, dadas las enormes disparidades regionales existentes en España, con muy distintas velocidades, y que ya existe un instrumento para tratar de corregirlas, el FCI, *¿por qué no actuar?* Resulta urgente, a la par que una reforma del modelo de financiación autonómica (y de paso por qué no la local), una profunda revisión del FCI que pueda incorporar, entre otras, las necesidades de I+D+i de las regiones que permita corregir la citada paradoja y permitir a todos los territorios avanzar a un ritmo adecuado en esta economía digital donde la innovación y el talento están llamados a ocupar un lugar cada vez más destacado, y donde el Sector Público debe hacer su gran apuesta más allá de los grandes pilares del Estado del Bienestar precisamente para garantizar su supervivencia.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

¿Cómo se distribuyen la renta y la pobreza en España?

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

21/1/2020

La distribución territorial de la renta en España sigue una pauta norte-sur extremadamente delimitada. El Mapa 1 representa las Comunidades Autónomas según su nivel de renta per cápita (Encuesta de Condiciones de Vida, 2018), desde el rojo (las menores rentas) hasta el verde (las mayores), pasando por el amarillo (rentas medias). País Vasco, Navarra, Cataluña, Madrid y Baleares encabezan la clasificación, cerrada por Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia, Canarias y Extremadura.

Mapa 1

Renta media por persona



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, 2018.

Esta distribución territorial de los niveles de renta se corresponde en lo esencial con la de la pobreza en términos relativos, representada por el indicador de “riesgo de pobreza” (porcentaje de individuos con menos del 60% de la renta mediana –la mediana es el valor que, ordenando a todos los individuos de menor a mayor ingreso, deja una mitad de estos por debajo de dicho valor y a la otra mitad por encima–).

Siguiendo esta lógica de correspondencia entre el indicador de nivel de vida (la renta) y la medición de un problema que las políticas públicas pueden intentar paliar (la pobreza), podría pensarse que el primero de ellos sirve de guía clara para orientar la redistribución progresiva de la renta territorial (y de esta manera la definición de la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

financiación territorial). Y en parte el razonamiento sería cierto, pero... ¿qué ocurre si medimos la pobreza en términos absolutos y no relativos?

Mapa 2

Pobreza relativa



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, 2018.

La Encuesta de Condiciones de Vida también mide lo que denomina “carencia material severa” como parte de la estrategia de identificación del grupo de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social denominado ERPE según la Estrategia Europa 2020 (personas En Riesgo de Pobreza y/o Exclusión) o, de acuerdo con las siglas en inglés, AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*). Esta “carencia material severa” mide la proporción de la población que vive en hogares que carecen al menos de cuatro conceptos de entre una lista de nueve que incluye la *posibilidad de disfrutar al menos una semana de vacaciones, mantener la vivienda con una temperatura adecuada, comer carne, pescado o pollo al menos cada dos días, afrontar gastos imprevistos, o permitirse comprar una lavadora, televisor o teléfono*. Este indicador es más sensible a las pautas de migración, a los resultados de los procesos de despoblación y a los diferentes niveles de precios por territorios, entre otros factores. Y el mapa resultante muestra cambios significativos.

Canarias, Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha siguen mostrando los niveles más elevados de pobreza, pero, a partir de ahí, la situación de las distintas CCAA cambia. Murcia o Valencia mejoran su situación. Aragón, Galicia o Castilla y León pasan a registrar los menores niveles de pobreza. Y, al contrario, Asturias, Navarra, Madrid, Baleares o Cataluña empeoran significativamente.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Mapa 3

Carencia material severa



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, 2018.

También hay pobres en las comunidades ricas. En *Cataluña* (13,6% de la población) estaría el 10%, aproximadamente, de los pobres de España según el indicador de pobreza relativa, mientras que se llega hasta el 20% de acuerdo con el indicador de carencia material severa. Una de cada tres personas en situación de pobreza “absoluta” se encontrarían en Madrid y Cataluña.

Estas cifras son una invitación a reflexionar de cara a la posible reforma de nuestros sistemas de financiación territorial, sobre los indicadores que deberían guiarla y, sobre todo, respecto a lo que puede hacerse a través de nuestro sistema descentralizado de políticas públicas —que es mucho— y lo que quizá debería complementarse con políticas transversales de cooperación —como, por ejemplo, un sistema *coordinado de rentas mínimas* en la línea de la *propuesta realizada por los sindicatos*— para la resolución de problemas que no se ajusten a la lógica y a los ámbitos de distribución del poder territorial definido por las Comunidades Autónomas. Todos podemos salir ganando con ello.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

España necesita mejorar su arquitectura institucional

Ana Herrero Alcalde

28/1/2020

El recién estrenado Presidente del Gobierno aseguró —durante la campaña electoral y las semanas de negociación de su investidura— que lo primero que haría después de jurar su cargo sería convocar a las comunidades autónomas para abordar la reforma del sistema de financiación autonómica. Es sabido que el modelo vigente en la actualidad debería haber sido evaluado y, en su caso, revisado, en 2014, tal como establecía la Ley Orgánica que lo regula. Sin embargo, esa revisión no ha tenido lugar por diversas razones de oportunidad política y financiera.

Aunque la reforma del sistema de financiación es importante, lo es aún más la reanudación y recomposición de las relaciones políticas entre el gobierno central y las comunidades. Como ejemplo ilustrativo, recordemos *en el año 2019 no se ha reunido el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) ni una sola vez*. Esto constituye, desde mi punto de vista, una anomalía del funcionamiento de nuestro modelo de Estado en general, y de la política de planificación financiera en particular. En el CPFF no solo se discuten las reformas del sistema de financiación autonómica que luego se llevan como propuesta de ley al Parlamento, sino que se tratan todos los temas asociados a las relaciones financieras entre ambos niveles de gobierno.

Si tenemos en cuenta la importancia que han tenido —y tienen— los programas de ajuste presupuestario en los últimos años, *llama la atención que el Consejo no se haya reunido para, al menos, discutir el reparto de los techos de déficit entre los distintos niveles de administración y entre las propias comunidades autónomas*. O para evaluar la ejecución de los planes de ajuste aprobados por los distintos territorios. La razón principal de esta circunstancia ha sido la ausencia de Presupuestos Generales del Estado. Pero como ya se ha dicho aquí en otras ocasiones, no se debería permitir que la parálisis de la administración central se traslade automáticamente a la política presupuestaria autonómica. *Las comunidades (y los gobiernos locales!) necesitan tener una mínima certidumbre para poder planificar su propia estrategia fiscal y financiera*. Sin esa planificación, es difícil que la provisión de los servicios públicos se ajuste a las necesidades y preferencias de los ciudadanos de cada momento.

Se discute mucho sobre la necesidad de reformar el sistema de financiación para que las comunidades ganen en autonomía, o para que se cumpla mejor el principio de solidaridad interterritorial previsto en la Constitución. Sin embargo, y sin querer quitarle

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

importancia a esas cuestiones, nuestro país tiene mucho más camino que recorrer en la mejora de la arquitectura institucional. Debe crear las condiciones y los *mecanismos necesarios para que las administraciones subcentrales sigan funcionando con normalidad incluso cuando haya un gobierno en funciones y unos presupuestos prorrogados* durante años.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

¿Y si vale el Estado Federal?

Luis Ángel Hierro Recio

6/2/2020

Las sociedades son dinámicas y sus estructuras políticas también. La mayoría de los estados se construyen históricamente como un equilibrio entre fuerzas políticas centrípetas o centralizadoras, cuyo objetivo es la consolidación de un poder único fuerte, y fuerzas centrífugas o descentralizadoras, que pretenden la distribución del poder territorialmente. *Ese equilibrio es variable en el tiempo, de forma que los países pueden ir cambiando sus estructuras políticas, oscilando entre los límites de estados únicos hipercentralizados y estados múltiples independientes.* Una estructura política concreta puede perdurar mucho en el tiempo, pero ninguna es eterna. Mantener un país unido a lo largo del tiempo no es tarea fácil y requiere de habilidad política para gestionar la supervivencia.

Cuando los estados eran de tipo autoritario, la estructura política se determinaba por las armas. Esto desgraciadamente sigue ocurriendo. No obstante, a medida que los estados asumen el funcionamiento democrático las armas pierden peso en favor de la discusión política y las reformas constitucionales. Cuando existen minorías concentradas territorialmente en torno a factores sociales perdurables, como pueden ser disponer de una lengua o una religión diferente, o cuando las desigualdades de renta son muy amplias territorialmente, mantener el equilibrio constitucional se convierte en una ardua tarea. *Ese es precisamente el caso de España, donde las diferencias de lengua se combinan con las diferencias de renta generando nacionalismos centrífugos que entran en conflicto con los nacionalismos centrípetos, que ponen en tela de juicio los equilibrios alcanzados.* Esa ha sido la dinámica tradicional de los nacionalismos en nuestro país en sus etapas democráticas.

Por otra parte, han estado los partidos de corte independentista que plantean la amenaza rupturista permanente y que mantienen en su ideario el fin último de la secesión (Nacionalismo Vasco y Catalán) y por otra parte ha estado el nacionalismo españolista, fundamentalmente de derechas, heredero del absolutismo, que mantiene el discurso de la necesidad de frenar la ruptura de España como eje político de su discurso. *En la zona tibia entre ambos extremos, deambula la mayoría de los partidos de izquierdas que defienden un sistema de equilibrio, que conocemos como Estado de las Autonomías y que en su versión evolucionada sería la España Federal,* en el que los nacionalismos centrífugos se compensan regionalmente con regionalismos no secesionistas (Canarias, Navarra, Cantabria, ...) y con Comunidades contrapeso, en las que el regionalismo está integrado en los partidos nacionales (fundamentalmente Andalucía, Galicia y Valencia). El

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

resultado es un puzle que produce un equilibrio a priori inviable por inestable, pero que a la postre resulta ser el único factible hasta la fecha.

La pregunta que surge de forma inmediata es si ese equilibrio, el Estado de las Autonomías, es estable en el tiempo. Los economistas, muy propensos a los equilibrios, defendemos, unos, la existencia de los mismos, y, otros, la tendencia permanente hacia el equilibrio. *La realidad de la historia de España ha demostrado que ni el centralismo es viable, ni la fragmentación independentista tampoco.* El estado unitario impuesto por el franquismo duró exactamente lo mismo que duró la dictadura, y la declaración unilateral de independencia de Cataluña, último territorio que lo ha intentado, duró apenas unos segundos. Es decir, los equilibrios de los extremos, que proponen tanto el nacionalismo centrípeto como el centrífugo, son inviables por demostración histórica.

Si es así, *¿puede ser el Estado de las Autonomías o su versión avanzada, la España Federal, un equilibrio?* La respuesta no puede ser otra que dubitativa. Hay países que han encontrado el equilibrio en el federalismo, como Estados Unidos, Canadá o Suiza, inmersos en su día en guerras entre territorios, pero hay otros como España, que desde 1977, hasta la fecha de hoy, están en un tránsito o más bien en una órbita inestable en torno al Estado Federal, al que nos acercamos mucho *de facto* pero del que salimos repelidos ante cualquier intento de acercarnos *de iure*.

Puede ser que nuestro equilibrio sea precisamente esa órbita inestable en torno al estado federal, llamado Estado de las Autonomías, y que nuestro signo sea la insatisfacción permanente de los nacionalismos antagónicos y el titubeo sempiterno de los federalistas.

Eso sí, lo mismo vale la pena intentarlo. *Lo mismo es interesante que el nacionalismo independentista deje de inventar realidades paralelas y que el nacionalismo españolista deje añorar el estado cuartelero.* Lo mismo es interesante plantear formalmente una reforma constitucional desde el ámbito académico, que traslade esa idea de España Federal a una propuesta de texto constitucional y que muestre un camino viable. No conozco en la actualidad pueblo más patriota que el pueblo norteamericano, organizado en forma federal, ni conozco sociedad en la que sus territorios disfruten de más autogobierno. Lo mismo eso no nos vale a los españoles, pero ¿y si vale?

A vueltas con el Impuesto de Patrimonio

David Patiño Rodríguez

11/2/2020

El impuesto sobre el patrimonio es controvertido y genera polémica en torno a su existencia, estructura o efectos que recientemente han sido objeto de estudio por RIFDE. Más allá de los debates domésticos, la tributación sobre el patrimonio ha irrumpido en el debate internacional de los últimos años y está siendo una de las estrellas de la campaña presidencial norteamericana. Este post repasa algunos de los argumentos que basan las actuales propuestas, con la idea de poder extraer enseñanzas útiles para nuestro país.

El trabajo de SAEZ, ZUCMAN y PIKETTY es el responsable de esta irrupción, especialmente, tras la publicación, por parte del último, del libro *El Capital en el siglo XXI*, que incluye la propuesta de crear un impuesto progresivo sobre el patrimonio con capacidad recaudatoria considerable y que sirva de instrumento para luchar contra la concentración de la riqueza. Tal propuesta se consideró osada, en el momento de la publicación del libro, pero generó un intenso debate en el ámbito académico al que siguieron otras propuestas, como la de POSNER y WEYL (2019), en este caso buscando mejorar la asignación de los recursos a través de una fuerte tributación personal. La discusión se extendió al resto de la sociedad cuando WARREN y SANDERS, dos de los candidatos demócratas mejor posicionados, lanzaron sendas propuestas en su campaña a las primarias.

El debate ha puesto la atención en aspectos importantes que, si bien eran conocidos, ahora se analizan en profundidad. En este sentido, destaca la escasa información disponible sobre la distribución de los patrimonios, de los que se carece de estadísticas generalizadas, muchas veces aportada por censos extraoficiales —como la revista *Forbes*—. Esta situación contrasta con el amplísimo conocimiento sobre distribución de la renta, lo que es llamativo si consideramos que la distribución de la riqueza es mucho más desigual que la de la renta. Los defensores de un impuesto como éste indican que, incluso si se limitara a tasas muy reducidas, posibilitaría la elaboración de registros pormenorizados lo que constituye la base de una fuente de recursos considerable. Si tenemos en cuenta que la relación capital/renta se estima en torno al 500-600% en los países europeos, un impuesto del 1% lograría recaudaciones del 5-6% del PIB lo que representa niveles de ingreso muy apreciables. Sin embargo, las grandes fortunas han crecido a tasas del orden del 6-7% en términos reales en las últimas décadas, por lo que un impuesto progresivo que persiguiera objetivos más ambiciosos como reducir

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

las desigualdades patrimoniales, podría alcanzar tipos del 10% para los multimillonarios, acorde con dichas rentabilidades anual. Por ejemplo, SANDERS propone gravar con un máximo del 8%. Según los cálculos de PIKETTY, y al contrario de lo que machaconamente se indica, limitar la concentración de patrimonios no ha reducido el crecimiento en el pasado e incluso se puede asociar el *Golden Age* del capitalismo con la intensa reducción de las desigualdades que se produjo tras el periodo de las dos guerras mundiales.

De modo obvio, *el principal motivo para introducir un impuesto progresivo sobre el patrimonio es paliar la insuficiencia de recursos necesarios para financiar los Estados Sociales que disponemos*. Los candidatos demócratas indican que el impuesto les proporcionará los fondos necesarios para financiar sus ambiciosas propuestas de nuevos servicios públicos. Según PIKETTY, tal insuficiencia de recursos en Europa ha sido consecuencia de la globalización combinada con una intensa competencia fiscal. Siendo una situación que no habría sido prevista por la socialdemocracia, tradicionalmente más interesada en poseer la propiedad de los medios de producción que en diseñar una fiscalidad adecuada. Por este motivo, el esquema impositivo que se estableció en el siglo XX no incluyó el impuesto a la riqueza lo que no ha permitido gravar las grandes fortunas de manera apreciable. Esto no ha sido consecuencia del fraude o de que los millonarios abrieran cuentas en paraísos fiscales. En realidad, los sistemas tributarios permiten gravar únicamente la parte de los ingresos que los propietarios de las grandes fortunas habrían consumido, lo que representa porcentajes relativamente pequeños. El resto se acumularía en sus *holdings* personales, con la consiguiente tendencia al crecimiento de los mismos. Incluso reestableciendo los tipos impositivos cuasi-confiscatorios que EEUU o el Reino Unido aplicaron a las rentas elevadas entre el final de la II Guerra Mundial y 1980 solo se podrían gravar cantidades reducidas. Los ingresos generados por un patrimonio de, por ejemplo, 83.000 millones de euros al 6% sería de unos 5.000 millones de euros, lo cual debe ser difícil o más bien imposible de consumir, por lo que la mayor parte se acumulará incrementando dicho patrimonio. Datos como el tipo efectivo del 0,003% que SAEZ y ZUCMAN (2019) han calculado que soportó *Warren Buffett* en el año 2015 son muy reveladores, en ese sentido.

Las carencias de la tributación basada en la renta no se han compensado con la tributación sobre los activos que se ha limitado a pocas figuras entre las que destaca el gravamen sobre los bienes inmuebles que ha mantenido su estructura desde su creación en el siglo XVIII. Se trata de un impuesto proporcional al que no le afecta la acumulación de propiedades en una misma persona. Frecuentemente, emplea valores catastrales que se alejan de los del mercado y se transforman en azarosos y no considera las deudas, que son más elevadas, proporcionalmente, en los contribuyentes con menor poder

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

adquisitivo. *El resultado es fuertemente regresivo.* Desde luego, importar modelos aplicados en numerosos estados de los EEUU en los que la tributación se basa en estimaciones de los valores del mercado de las propiedades a partir de regresiones hedónicas, permitiría caminar hacia esquemas de tributación más razonables que los actuales, aunque presumiblemente seguirían siendo insuficientes. Por otro lado, el actual impuesto de patrimonio existente en pocos países grava únicamente a un número reducido de contribuyentes, cuenta con numerosas exenciones y se basa también en valores catastrales y fiscales más o menos arbitrarios.

Un impuesto progresivo sobre el patrimonio ampliaría la tributación a la totalidad de los activos propiedad de los individuos, en especial a los financieros, que conforman la mayor parte de las grandes fortunas pero que sin embargo, actualmente están prácticamente exentos de tributación. Se articularía a través de un borrador, similar al utilizado en el IRPF, que valoraría el conjunto de activos y pasivos del contribuyente, el cual podría modificarlo de modo razonado. Para que la administración tributaria dispusiera de la información necesaria para elaborarlo, habría que obligar a los bancos extranjeros a proporcionar informes completos sobre las cuentas, inversiones e ingresos mantenidos y percibidos por los contribuyentes. EEUU ha avanzado en esta línea con la *Ley de cumplimiento tributario de cuentas extranjeras* (FATCA en sus siglas en inglés) vigente desde 2013. Esta ley propició que Luxemburgo y Suiza cumplieran las obligaciones establecidas por el gobierno americano para evitar las sanciones previstas, lo cual prueba que la intencionalidad política permite crear las bases necesarias.

El resultado puede ser un impuesto que los ciudadanos, al menos los estadounidenses, parecen apreciar mayoritariamente y que es apoyado incluso por un grupo de millonarios con ilustres apellidos. El debate es apasionante e, independientemente de donde estemos dispuestos a llegar (veremos hasta donde lo hacen los norteamericanos), algunas de las cuestiones que plantea nos pueden permitir reflexionar para mejorar nuestras figuras tributarias actuales, lo que se atoja muy aconsejable.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

El Estado incumplió e incumplirá

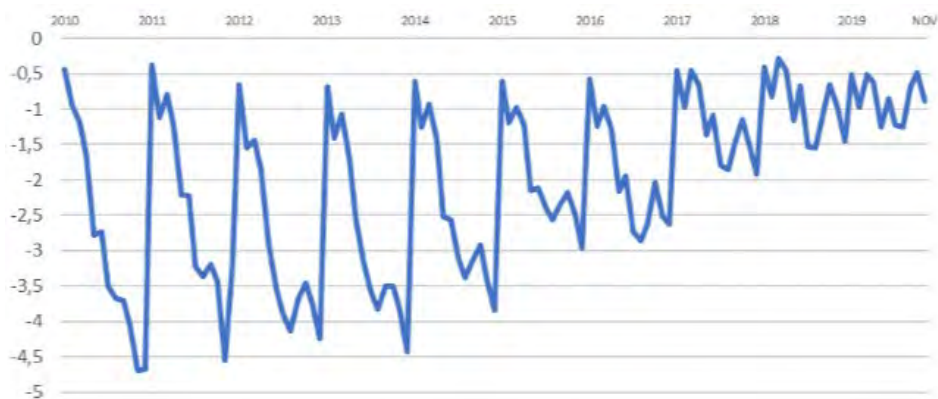
María Cadaval Sampedro

18/2/2020

En enero los concursos de acreedores aumentaron un 57,65% con respecto a enero de 2019, hasta alcanzar el medio centenar, la cifra más alta desde 2014, a la vez que la creación de empresas ha caído un 5,16% según Axesor. *El temor fundado a una desaceleración económica se ha plasmado en los últimos datos de crecimiento, que por primera vez desde la recuperación quedaron por debajo del 2%, cuatro décimas menos que el año anterior, aunque por encima de la media de la eurozona.* La incertidumbre derivada del Brexit, la inestabilidad política, la situación comercial mundial, los problemas sanitarios sobrevenidos que no entienden de aranceles —como el coronavirus—, o el cambio de dirección de algunos vientos de cola, que antes alentaron el crecimiento, son los protagonistas responsables. Con este crecimiento más contenido, el Gobierno ha de encargarse de gestionar un panorama complejo, sobre el que está muy presente la sombra del déficit y la deuda pública, la viabilidad del sistema de pensiones y el mantenimiento del Estado del Bienestar.

Tras rebajar dos décimas de la previsión de crecimiento en 2020, el ejecutivo de PEDRO SÁNCHEZ suaviza los objetivos de déficit público para retrasar el ajuste que pide Europa. La actualización del cuadro macroeconómico que elaboró el Ministerio de NADIA CALVIÑO contempla una subida del PIB del 1,6% para este ejercicio, lo que ralentizará la previsión de creación de empleo y la reducción de la deuda pública, cuya meta se sitúa en el 94,6%. Pero, *¿qué ha ocurrido con las cuentas de 2019?*

Déficit de la Administración General Estado % PIB



Fuente: elaboración propia. Ministerio de Hacienda.

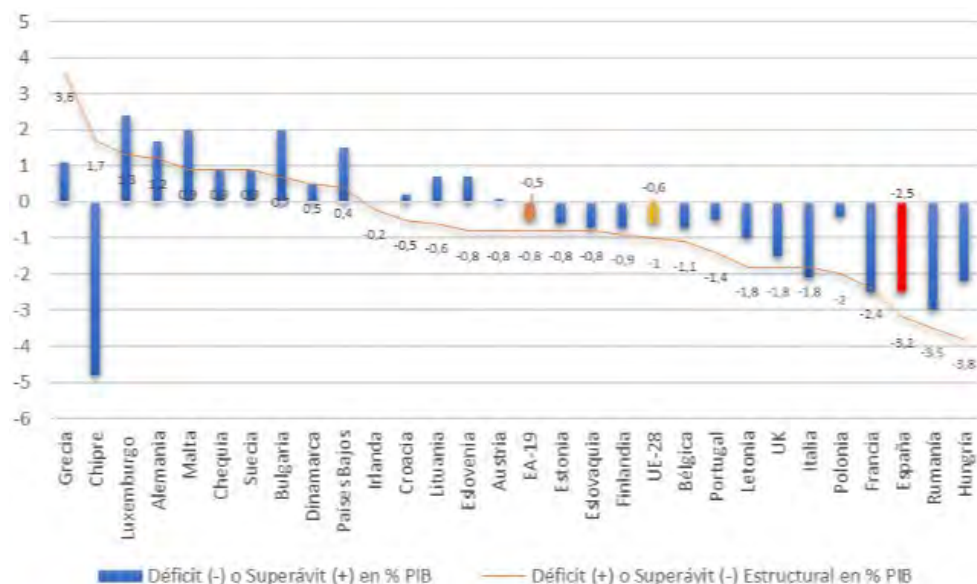
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

La deuda pública española se ha situado entre las más altas de Europa por encima de la media de la UE-28 y de la Zona Euro. Si entramos en detalle, la mayor partida de gasto corriente se ha destinado a financiar los intereses de esta deuda, alrededor de 30.000 millones de euros, a los que hay que sumar la necesidad de financiación de la Seguridad Social, que ronda los 17.000 millones al año y el importe necesario para compensar el descuadre no financiero de las cuentas. Los esfuerzos realizados para bajar el déficit dieron sus frutos en 2018 y permitieron a España salir del *Procedimiento de Déficit Excesivo* en el que estaba anclada desde 2009, pero *no ha permitido, sin embargo, cumplir el programa de estabilidad que marcan los todavía vigentes presupuestos prorrogados de 2018, que lo situaban en el -1,3%, siete décimas por debajo del real.*

Una cifra que empeora en términos relativos cuando nos fijamos además en el *déficit estructural*. El *output gap* que han calculado tanto la UE como el Fondo Monetario Internacional, atribuyen a España un fuerte desequilibrio estructural, solo por detrás de Hungría y Rumanía, que imposibilita la reducción de la deuda pública, por más énfasis discursivo que se ponga, ante la ausencia de reformas estructurales.

Déficit(-) o Superávit (-) en % PIB (2018)



Fuente: elaboración propia. Ministerio de Hacienda y Eurostat

No es apropiado medir la salud financiera de un país solo fijándose en el déficit, pero es relevante que la consolidación fiscal dependa, casi en exclusiva, del ciclo económico,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

mientras se fosiliza el déficit estructural. La recaudación fiscal se vio alterada desde el 2007 por la pérdida de 20.000 millones de euros del Impuesto de Sociedades —que no parece que vayan a volver— y la persistencia de una economía sumergida por encima de la media de la OCDE y de la UE-19, no ayudan. Pero ni la tasa Google, ni la Tobin, ni la revisión de los incentivos fiscales a recortar en el IVA, el IRPF o el IS serán suficientes para afrontar un panorama como el que se avecina, que va a necesitar del impulso del gasto público y la reducción del déficit y la deuda. *La ausencia de decisiones valerosas y de responsabilidad política han dejado huérfana de acción la reestructuración de los marcos institucional y financiero, al tiempo que han hecho languidecer la posibilidad de encanizar la solidez de las cuentas públicas. Hace falta una reforma fiscal integral que incremente los ingresos y contribuya a una mayor equidad de la renta y la riqueza.*

Si el gobierno es consciente de ello, ¿por qué no se lo cuenta a unos ciudadanos maduros y mayores de edad? No puede esperar a que llegue una nueva tempestad para enderezar el rumbo del país, hay que anticiparse.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Coronavirus y nivelación horizontal

Alejandro Esteller Moré

José María Durán Cabré

28/2/2020

Cómo actuar ante el Coronavirus o, en general, ante una epidemia. Esta es una cuestión de salud pública donde hay que saber gestionar los riesgos de infección, así como los costes de un excesivo celo en la adopción de medidas cautelares. Sin duda, no es un *trade-off* sencillo de responder; más complicado, seguro, que el *trade-off* entre eficiencia y equidad al cual estamos acostumbrados los economistas. En cualquier caso, no es éste el enfoque que queremos adoptar en este artículo. *El Coronavirus es un potencial shock económico (pensemos sólo en la cancelación del Mobile World Congress en Barcelona, o en la del Car-naval de Venecia);* ante esto, nos preguntamos si el sistema de nivelación previsto en el sistema de financiación autonómica está preparado para internalizarlo. La situación que nos lleva a plantearnos esta cuestión es el caso italiano. De entrada, en ese país, el *shock* se ha concentrado en el norte, de manera que nos encontramos ante un *shock* asimétrico. Y, curiosamente, ha afectado a una de las zonas más productivas, el Véneto.

Si estamos ante un buen diseño del sistema de nivelación, éste no sólo es capaz de neutralizar los déficits fiscales (esto es, la diferencia relativa entre la capacidad normativa y las necesidades estándares de gasto) de carácter estructural de una determinada región, *sino también las oscilaciones coyunturales.* Ambos tipos de nivelación, estructural y coyuntural, tienden a “solaparse”, puesto que las regiones pobres no sólo concentran el componente estructural, sino que también suelen ser las regiones que sufren con mayor intensidad los *shocks* de naturaleza coyuntural. Esto es, ambas circunstancias suelen ir de la mano. Pero esto no siempre ha de ser así, y el caso paradigmático actual sería el del Véneto en Italia.

Ante esos shocks asimétricos, enseguida surgen demandas de tratamientos preferenciales por las regiones negativamente afectadas. Por ejemplo, SALVINI no ha tardado en pedir una rebaja de los impuestos para las regiones del norte de Italia (<https://amp.bolognato-day.it/politica/coronavirus-lega-proposte-tasse.html>); dicho sea de paso, parece que este señor no acaba de entender el papel de los estabilizadores automáticos. En cambio, lo que debería pedir al gobierno central, y que desconocemos si lo ha hecho, es transferencias discrecionales para superar las presuntas consecuencias negativas de tal *shock* en el corto plazo. Y ya sabemos que las transferencias discrecionales —su importe, así como su mera otorgación— siempre están sujetas a cierto tacticismo político y, además, no son inmediatas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Es por ello por lo que *disponer de un buen sistema de nivelación puede mitigar, digamos de manera eficiente, los efectos económicos negativos de este tipo de shocks asimétricos sin la necesidad de transferencias discrecionales*. Idealmente, el cálculo actualizado de los componentes de capacidad fiscal y, si es el caso, de necesidades de gasto (diferentes de necesidades de nuevas infraestructuras debido, por ejemplo, a un desastre natural, que no es el caso) debe responder al *shock* —si éste realmente tiene consecuencias económicas— y lo más importante: la liquidación de su importe no puede dilatarse en el tiempo. En caso contrario, y suponiendo que su importe sí se ajusta al déficit fiscal sobrevenido, si la región es compensada por una transferencia discrecional, paradójicamente, la región sería más que compensada: hoy, a través de la transferencia discrecional y, más adelante (no mañana), por la correspondiente transferencia de nivelación. No dejaría esa situación de resultar cuanto menos paradójica. Dicho esto, ¿*estaría nuestro sistema de nivelación preparado para un shock asimétrico* tal como el Coronavirus?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Nuevos impuestos, nuevos interrogantes

Maite Vilalta Ferrer

3/3/2020

El primer Gobierno de PEDRO SÁNCHEZ, que empezó su andadura en junio de 2018, intentó poner en marcha las denominadas *tasa Google* y *tasa Tobin*, pero no hubo tiempo para aprobar su implementación, debido a la convocatoria de elecciones generales en abril de 2019. Ahora el nuevo Gobierno de PEDRO SÁNCHEZ lo volverá a intentar.

El Consejo de Ministros del pasado 18 de febrero, aprobó el proyecto de *Ley del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales*, conocido como *tasa Google*. Se trata de un impuesto que gravará algunas operaciones, que actualmente no tributan, realizadas por las grandes multinacionales tecnológicas. Concretamente, aquellas cuyos ingresos mundiales sean de al menos 750 millones de euros y sus ingresos en España sean superiores a 3 millones de euros. Estamos hablando de empresas como *Google*, *Amazon* o *Facebook*. Se prevé establecer un tipo del 3% sobre los ingresos generados por servicios de publicidad dirigida en línea, servicios de intermediación en línea y la venta de datos obtenidos a partir de información proporcionada por el usuario. Estamos asistiendo pues al nacimiento en España de un nuevo impuesto. Bienvenido sea, pero teniendo en cuenta los rechazos y los interrogantes que un impuesto de esta naturaleza genera, será interesante seguir de cerca el proceso de gestación, el parto y sus primeros pasos.

Cabe tener en cuenta que sus detractores son muy poderosos. Entre ellos están las propias patronales de estas grandes empresas tecnológicas, o Administraciones como la de DONALD TRUMP. Los instrumentos que tienen en sus manos son muy potentes para “provocar un aborto” o hacer que el parto sea muy difícil. Estados Unidos ya ha amenazado con imponer aranceles sobre las importaciones de aquellos países que apliquen un impuesto de este tipo. Sin ir más lejos, Francia ya ha podido comprobar que no se trataba de ninguna broma ni de ninguna *fake new*. *El Gobierno de Macron, que ya había creado este mismo impuesto, tuvo que congelarlo, el pasado mes de enero, después de que Estados Unidos anunciara que establecería aranceles sobre los productos franceses por valor de unos 2.200 millones de euros.* De momento continúa congelado hasta que ambos países lleguen a un acuerdo.

Esto nos plantea una primera cuestión que, en el ámbito del federalismo fiscal, es relevante: *¿cuál es el nivel de gobierno más adecuado para la implementación de un impuesto de este tipo? ¿es viable su establecimiento de forma unilateral por parte de un Estado?* La teoría

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

del federalismo fiscal nos ofrece muchas pistas para concluir que la respuesta a esta última pregunta es negativa. Y en este sentido es razonable que, tal como está ocurriendo, sea la propia Unión Europea la que esté trabajando en la creación de un impuesto de estas características para todos los países miembros, con el objetivo de disponer de una fiscalidad común respecto a la economía digital. Y quizás, incluso en este caso, tampoco la Unión Europea sería el nivel de gobierno más adecuado (¡si lo hubiera!). De hecho, la propia OCDE está estudiando la creación de un gravamen internacional a las empresas tecnológicas.

Esta es, sin duda, una cuestión que nos lleva a una reflexión de más calado: *Un mundo tan globalizado, ¿debería tener un “gobierno global”?* La respuesta no solo debería tener en cuenta aspectos meramente económicos (eficiencia, equidad, etc.), si no también políticos, dado que, si impuestos de esta naturaleza tienen sentido a nivel global, deberíamos poder escoger al gobierno que los implementa. No parece demasiado lógico (¡ni democrático!) que quien acabe decidiendo lo que debe ocurrir con este tipo de impuestos, sea el Presidente de un país (en este caso EEUU), al que la mayoría de ciudadanos del planeta no hemos tenido la posibilidad de escoger. Esto quizás sea, a día de hoy, una utopía. Pero está claro que asistiremos, cada vez más, a falta de este “gobierno global”, a una necesaria coordinación y armonización fiscal a nivel internacional, y a cesiones de soberanía fiscal de los gobiernos estatales a instancias de gobiernos supraestatales.

Otra cuestión relevante es el de la *cuantía de recursos que el futuro Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales* puede generar. Parece ser que no está muy clara a tenor de las informaciones que disponemos. El Ministerio de Hacienda informó de una previsión de unos 2.050 millones de euros el primer año de su aplicación. Otras fuentes gubernamentales apuntaban una cifra de entre 900 y 1.000 millones, y a la AIREF le parece que todos estos cálculos están siendo muy optimistas. Asimismo, Bruselas calcula que un impuesto común de esta naturaleza podría recaudar 6.000 millones anuales para el conjunto de la Unión Europea. Veremos.

En todo caso, si llega a implementarse en España el *Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales*, el conjunto del sector público español va a disponer, poco o mucho, de más ingresos. Y aquí aparece otro interrogante. Si el pastel es más grande, *¿quién debería beneficiarse relativamente más de este aumento? ¿El gobierno central que es quién crea el nuevo impuesto? ¿O las comunidades autónomas que son las que tienen asumida la prestación de los principales servicios del estado del bienestar?* Me estoy refiriendo a la eterna cuestión del necesario reparto de los ingresos entre los distintos niveles de gobierno que configuran un Estado compuesto como el nuestro. Es decir, se debería

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

plantear el tema del desequilibrio vertical que se generaría con el nuevo impuesto. Si todo su rendimiento se queda en manos del gobierno central, muy posiblemente aumentará el desequilibrio vertical existente actualmente.

En fin, podríamos continuar enumerando otros interrogantes que genera la implementación de este nuevo impuesto. Es natural que así sea, ante cualquier nacimiento surgen dudas y se abren nuevas expectativas. Ojalá sepamos resolver las primeras y no defraudar a las segundas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

De Comisiones de expertos, informes y reformas pendientes

Javier Suárez Pandiello

10/3/2020

Han pasado ya más de dos años y medio desde que las comisiones encargadas de elaborar las propuestas de reforma de los modelos de *financiación autonómica y local* rindieron sus informes, sin que, por unas u otras razones, ninguna de sus recomendaciones haya trascendido más allá del debate académico.

Como es sabido, los informes en su día se saldaron con distinto grado de acuerdo, consecuencia bastante lógica, dados los criterios que en su día se utilizaron para la selección de sus miembros. Así, la *Comisión “autonómica”* compuesta por expertos nombrados a propuesta de cada una de las comunidades autónomas de régimen común (incluidas las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y autoexcluida Cataluña) y del gobierno central *adolecía de un sesgo en su origen, en la medida en que algunos de sus miembros se creían obligados a defender, por encima de todo, los intereses territoriales de las administraciones a las que estaban vinculados*. Ello provocó que, dadas las evidentes divergencias existentes y que se plasmaban en sus posiciones relativas en el statu quo, el informe final contuviera demasiados votos particulares, lo que dejaba bastantes puntos abiertos. De hecho, dos terceras partes de los 21 miembros que componían esta Comisión suscribieron al menos un voto particular. En contraposición, la *Comisión “local”*, tal vez por su origen menos disperso, dado que la componían expertos únicamente propuestos por dos instituciones (La Administración Central y la FEMP) *elaboró un informe consensuado y sin votos particulares*.

Ciertamente, hemos estado (y seguimos estando) inmersos en tiempos políticamente convulsos, sin mayorías estables amparadas en patrones de pensamiento mínimamente homogéneos y la tendencia que se observa parece avanzar más hacia estados de polarización y conflicto, que de convergencia y consenso. Parece claro que en estas condiciones resulta difícil avanzar. Sin embargo, la prórroga indefinida de un sistema de financiación territorial que todo el mundo considera obsoleto, inequitativo e incierto, sujeto a permanente litigiosidad (la “última” la relativa a la gestión del IVA correspondiente al año 2017) y que se viene sosteniendo sólo a base de medidas extraordinarias reiteradamente comentadas en este blog (por ejemplo [aquí](#), [aquí](#) o [aquí](#)) no parece en ningún caso una buena idea y, más pronto que tarde habrá que modificarlo.

En este sentido, el Parlamento no tiene obligación (faltaría más) de seguir las recomendaciones de ninguna comisión de expertos, pero, en todo caso, *parece razonable que*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

cuando alguien invierte recursos (humanos, que no económicos en este caso) intente a posteriori aprovechar sus frutos. De lo contrario, y tenemos demasiados ejemplos de ello, la constitución de este tipo de comisiones no pasa de ser un ejercicio de propaganda del gobierno de turno que pretende hacer llegar a la opinión pública una preocupación o interés del que en realidad carece. Ya se sabe aquello de “cuando quieras dilatar un asunto, crea una comisión”.

En fin, la realidad es que, aunque, como decía más arriba, *las recomendaciones de ambas comisiones no dieron lugar a una propuesta unívoca para la reforma de la financiación territorial y dejaban algunos puntos muy abiertos al debate político, sí es posible encontrar algunas bases de consenso que podrían servir como espoleta de arranque de este proceso tan postergado.* Asuntos como la necesidad de abordar conjuntamente los aspectos fundamentales del modelo que afectan tanto a las comunidades autónomas de régimen común, las de régimen foral y las entidades locales en sus distintos niveles parecen fuera de discusión. Igualmente, la necesidad de revisar el marco competencial, la incorporación de las comunidades forales a los mecanismos de nivelación territorial y la utilización de criterios de equidad, corresponsabilidad fiscal, transparencia y gradualidad en cualquier proceso de reforma que se aborde, contando con unas bases de consenso político suficientemente amplias parecen asuntos irrenunciables.

Estos y otros asuntos serán próximamente discutidos (si el coronavirus no lo impide) en una Jornada organizada por FEDEA y la Fundación Internacional Olof Palme en un lugar tan emblemático como el Senado, cuya reforma para ser convertido en una verdadera cámara territorial ha sido largamente demandada. *Esperemos que esta vez quien tiene que escuchar, escuche y quien tiene que decidir, decida.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Gasto social y descentralización en España

Alejandro Esteller Moré

17/3/2020

Dentro de la UE(27), esto es, los 28 países miembros, pero ya sin el Reino Unido, la dispersión en el gasto social (educación, sanidad y protección social), medida por el coeficiente de variación, se sitúa entre el 0,09 y el 0,1, dependiendo de si incluimos o no el gasto en vivienda dentro de ese tipo de gasto, respectivamente. Estos datos son extraídos de EUROSTAT para 2018, y el dato base es gasto social entre el total de gasto no financiero. Para la UE(15), como era de esperar, la dispersión es menor, 0,04, independientemente de si incluimos o no el gasto en vivienda. *La diversidad económica e institucional dentro de la UE(27) no es poca, incluyendo países como, por ejemplo, Malta, Rumania o Croacia, pero también países como Dinamarca, Francia o España.*

¿Qué sucede si comparamos el nivel de dispersión del gasto social entre las CCAA? Para *España*, utilizando datos de la IGAE, e incluyendo las CCAA de régimen común y foral, el coeficiente de variación se sitúa entre el 0,11 y el 0,12 dependiendo de si se considera o no el gasto en vivienda, respectivamente. *Castilla-La Mancha es la CA donde el esfuerzo en gasto social es mayor, 78-77% del total de gasto no financiero, mientras que es en Baleares donde la importancia relativa de este tipo de gasto es menor, 56-52%.* Esto es, la ratio max-min se sitúa entre 1,5-1,4. Sin duda, se trata de una dispersión considerable, por ejemplo, si se compara con la existente entre los países de la UE. La ratio max-min para la UE(27) se sitúa también entre 1,5-1,4, siendo Dinamarca y Chipre los países que marcan los extremos de la distribución.

Así, mientras que en la UE(27), un país rico, Dinamarca, pone un 50% más de esfuerzo en gasto social que el realizado por Chipre, que es un país relativamente pobre, en España, la situación es justo la contraria: Castilla-La Mancha hace más esfuerzo que Baleares, que es una región más rica. Aparte de este comportamiento “asimétrico”, que simplemente refleja el elevado nivel de desarrollo del Estado de Bienestar en los países nórdicos, sigue resultando curioso que la dispersión entre Baleares (52%/56% de gasto social sin e incluyendo gasto en vivienda) y Castilla-La Mancha (77/78%) sea del mismo orden que la existente entre esos dos países de la UE tan dispares entre sí. ¿Tan diferentes son esas dos CCAA?

En ambos casos, el porcentaje de población entre 0-16 años es de alrededor el 10%, el porcentaje de población mayor de 65 años es 3 puntos porcentuales superior en *Castilla La Mancha*, 26%, mientras que el [indicador del riesgo de pobreza](#) (por recoger el

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

impacto de una potencial variable de necesidades de gasto sobre las prestaciones sociales) es también el doble en esta última CA, 30%, que en *Baleares*. Más allá de este último factor, que puede explicar que el gasto en protección social en Baleares sea 5 puntos porcentuales menor que en *Castilla-La Mancha*, no parece que la diferencia en el resto de las variables sea suficiente para identificar una sustancial disparidad en las necesidades de gasto. Por consiguiente, la razón más importante que puede justificar estas diferencias, comparando sólo estas dos CCAA, es una diversidad de preferencias que, en el caso límite, puede incluso llegar a ser superior que la existente entre países de la UE. Sin duda, en la medida en que los votantes puedan valorar y apreciar tal diversidad, éste es un output favorable de nuestro sistema autonómico.

Para concluir, y simplemente para poder ayudar a ese esfuerzo de comparación de los votantes, fijando un *umbral de gasto social del 70%* sobre el total de gasto no financiero, *por debajo de éste tenemos a Baleares, Navarra, Canarias, CA de Madrid, Cataluña, La Rioja, Comunidad Valenciana y Cantabria* (en orden de menos a más), y *por encima*, tenemos a *País Vasco, Aragón, Extremadura, Galicia, Andalucía, Asturias, Castilla y León, Murcia y Castilla-La Mancha* (de nuevo, ordenado de manera creciente a partir de dicho umbral). Esperemos que estas diferencias sirvan realmente para que los ciudadanos aprovechen al máximo las ventajas que nos ofrece la descentralización fiscal.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

El triunfo de la injusticia

Amadeo Fuenmayor Fernández

24/3/2020

En el momento de redactar estas líneas, el problema que nos preocupa fundamentalmente es la crisis sanitaria derivada de la *COVID-19*, así como el temor a la crisis económica que sin duda llevará aparejada. Sin embargo, no me considero un experto en ningún tema relacionado con la gestión política de una emergencia global como la actual, ni en las consecuencias económicas que conllevará. De lo que estoy seguro es que, ocurra lo que ocurra, *necesitaremos un estado del bienestar potente y reforzado*, quizás más que nunca. Si algo se está poniendo de manifiesto es que la mejor vía para soportar esta tempestad es ampliar y reforzar el espacio público. No me gusta ser pesimista, pero tengo auténtico temor de lo que ocurra cuando la epidemia alcance países con sectores públicos pequeños y debilitados, por mucho que su PIB esté entre los mayores del mundo.

Y esta necesidad de contar con una esfera pública fuerte y sólida, que pueda proteger de los riesgos, sanitarios y económicos, que nos acechan, pasa necesariamente por un *sistema fiscal sólido, capaz y justo*. A esta necesidad responde el título, el triunfo de la injusticia, que he tomado prestado de un libro recientemente aparecido de EMMANUEL SAEZ y GABRIEL ZUCMAN. SAEZ y ZUCMAN son dos economistas formados en Francia que trabajan en la Universidad de California, muy relacionados con THOMAS PIKETTY, y especialistas en desigualdad y distribución. La principal tesis que mantienen estos autores en su libro es que determinadas decisiones políticas han reducido los impuestos que pagan los ricos y las grandes corporaciones. Y esto ha contribuido a aumentar la desigualdad social. A lo largo del libro realizan una descripción de cómo los cambios en el diseño fiscal han afectado a la distribución de la renta y la riqueza desde principios del siglo pasado en EEUU. Sólo un dato: en 1970 los muy ricos (mil millonarios) pagaban más del 50% de sus ingresos en impuestos, el doble que la clase trabajadora; en 2018, por primera vez en los últimos cien años, los multimillonarios tienen un tipo impositivo efectivo menor (23%) que la clase trabajadora media (25-30%). Es decir, el sistema fiscal norteamericano globalmente considerado es regresivo, lo que impulsa la desigualdad. Según SAEZ y ZUCMAN, la progresividad del sistema se ha colapsado debido a tres causas: *el desplome de la tributación sobre el capital por motivos políticos e ideológicos; la tolerancia hacia ciertas formas de evasión, lo que lleva a rebajar los tipos de gravamen para evitarla; y la forma en que se ha desarrollado la globalización, basada en la competencia fiscal*.

La lectura de este libro me ha llevado a aplicar esta reflexión a los sistemas fiscales europeos, y concretamente al caso español. Las tendencias aquí son menos extremas, pero todos y cada uno de los peligros que SAEZ y ZUCMAN señalan en su libro tienen su fiel reflejo en

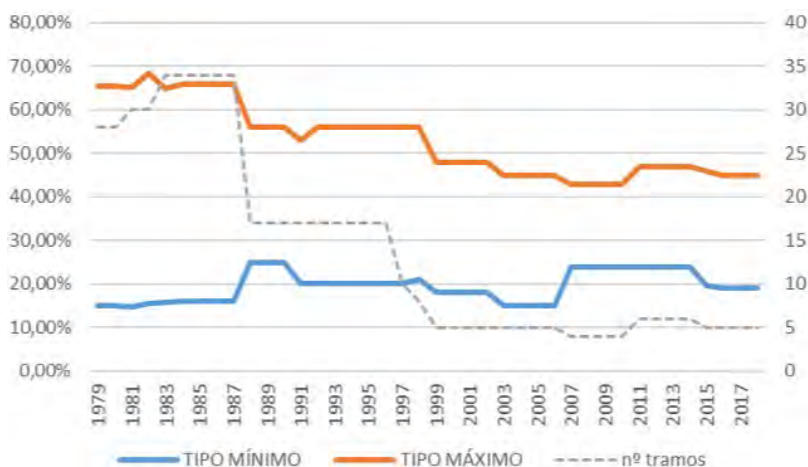
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

algunas reformas fiscales recientes. Se trata de cambios cuyos riesgos han sido señalados por muchos expertos, pero hasta ahora había faltado conectar todos ellos como piezas de un guion cuyo objetivo final ha sido la reducción de la tributación de los más ricos.

En primer lugar, habría que destacar el lento pero inexorable cambio en la composición de la imposición directa e indirecta. *Los únicos impuestos que pueden ser progresivos, que tienen cierto potencial redistributivo, son los impuestos directos.* Pues bien, en las últimas décadas hemos asistido a una pérdida del protagonismo de los impuestos directos frente a la imposición indirecta. En 1986 los impuestos directos suponían el 67% del total de ingresos no financieros. Pero su peso ha ido descendiendo, de manera muy pronunciada en la segunda mitad de la década de los ochenta y en toda la década de los noventa. Tanto que con el cambio de siglo la diferencia fue mínima: un 52% frente a un 48%. A partir de este momento, con algunos altibajos derivados de los efectos de la crisis, la distancia se ha mantenido alrededor de estos niveles. Si casi la mitad del sistema impositivo está formado por impuestos de carácter fijo o proporcional, la capacidad redistributiva del sistema queda muy debilitada.

En segundo lugar, dentro de los impuestos directos ha habido pequeños, a veces imperceptibles cambios que, sin embargo, con la perspectiva de las décadas, marcan una tendencia inequívoca en la que la tributación de las rentas del capital se reduce, se eliminan figuras impositivas, se suaviza la progresividad o se simplifica la técnica impositiva. Pero el resultado siempre camina en la misma dirección: *la reducción de los impuestos que pagan los ricos y las grandes corporaciones y el aumento de la desigualdad.* El ejemplo más paradigmático de este fenómeno es el impuesto sobre la renta, que ha sufrido graves alteraciones a lo largo de las décadas.



Elaboración propia. Datos AEAT.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Como se observa en el gráfico, *los tipos marginales de gravamen en el periodo que podemos considerar más homogéneo han cambiado con un patrón claro, un estrechamiento de la horquilla*. Los tipos máximos siempre descendiendo, desde niveles superiores al 65%. Los tipos mínimos en suave ascenso, pero esta suavidad y ligera variabilidad al final del periodo ha supuesto un crecimiento próximo a cinco puntos porcentuales. Y otro fenómeno curioso: *el número de tramos de la tarifa se ha ido reduciendo drásticamente. Si se inició el impuesto con más de 30 tramos en la tarifa, actualmente no supera los cinco*. Supuestamente este cambio responde a la necesidad de simplificar el impuesto. Sin embargo, el gravamen simplificando mientras la capacidad de cálculo del sistema ha crecido exponencialmente. Cuando podría ser complicada la gestión era a finales de los años setenta. Hoy resulta una excusa ridícula. Y lo que es indudable es que una reducción en el número de tramos perfila menos la progresividad.

Otro cambio, impulsado por la simplificación y la presión competitiva entre los estados, es la *introducción del impuesto dual*. Según esta técnica la renta se divide en dos partes. Una parte, formada básicamente por las rentas derivadas del trabajo, se somete a los tipos impositivos progresivos. La otra, formada por las rentas del capital, tiene un gravamen básicamente proporcional. Pero su nivel (un tipo impositivo que se ha ido moviendo entre un 15% y un 20%) siempre ha ido parejo, incluso ha sido inferior a los tipos marginales mínimos. Es decir, las rentas del capital empiezan pagando lo mismo o menos que las rentas del trabajo, pero además su tipo permanece constante.

Hay muchos más ejemplos que espacio para este artículo. Pero es mejor centrarse en otros impuestos directos. *El impuesto de sociedades*, también en aras a “mejorar la competencia internacional” ha ido reduciendo históricamente sus tipos nominales y efectivos. Incluso siempre está latente la amenaza de su desaparición. Y junto al impuesto de sociedades, las dos grandes “víctimas” del sistema de financiación autonómica española. Me refiero al *impuesto sobre el patrimonio* y al *impuesto sobre sucesiones y donaciones*. El primero, víctima de la indecisión política y de su escaso poder recaudatorio. El segundo, víctima de la encarnizada lucha política e ideológica, alimentada por campañas demagógicas cuyo objetivo es atemorizar a la población de rentas bajas y medias y enfrentar a las Comunidades Autónomas. Como resultado de todo ello, si desaparecen estos impuestos podría perfectamente ocurrir, de manera completamente legal, que una inversión realizada por un sujeto en una gran empresa hace décadas no pague impuestos nunca: porque el beneficio de la corporación no se haya repartido en forma de dividendos (y no hay impuesto sobre sociedades), porque el titular de las acciones no ha necesitado venderlas (y no se devenga ganancia de capital), porque no paga el impuesto sobre el patrimonio (lo hemos eliminado), porque al fallecer no ha pagado

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

por la plusvalía del muerto (exenta en el impuesto sobre la renta), y porque no paga el impuesto sobre sucesiones ya que la comunidad de residencia decidió bonificarlo.

En tercer lugar, el fraude y la evasión. El mundo se ha globalizado en la esfera empresarial, que ha diseñado cuidadosas estrategias internacionales para maximizar sus beneficios. Pero se ha fragmentado más que nunca en la esfera pública. Asistimos como nunca a comportamientos egoístas por parte de los estados, a la aparición de paraísos fiscales dentro de la Unión Europea y a la reducción de impuestos para evitar la fuga de capitales. El mercado ha sabido coordinarse para optimizar sus procesos, y también para quebrar a los gobiernos, que no han sido capaces de coordinarse (o no han querido hacerlo) para mantener el gravamen al capital. Esta falta de coordinación ha facilitado la aparición de grandes agujeros en los que la evasión fiscal encuentra viveros donde permanecer a salvo.

Este fenómeno es el que denuncian los autores citados, y a poco que repasemos nuestro sistema fiscal seremos conscientes de que estamos plenamente inmersos en él. SAEZ y ZUCMAN proponen soluciones para el sistema americano. *En Europa la solución es más simple. Yo lo centraría en dos grandes líneas: miremos nuestro sistema tributario de los años ochenta, y actuemos como una verdadera Unión Europea.*

¿Qué pueden hacer las administraciones locales para mitigar los efectos de la COVID-19?

Alberto Vaquero García

31/3/2020

Si nos atenemos a las primeras estimaciones económicas que ha realizado la *OCDE* sobre el impacto de la pandemia del coronavirus, se perderán dos puntos porcentuales en la evolución de PIB anual por cada mes de confinamiento domiciliario. El fantasma de la recesión parece que vuelve a amenazar, en un escenario económico que antes de esta crisis sanitaria ya mostraba síntomas de debilidad.

Desde la *Administración General del Estado* ya se han tomado las primeras medidas económicas, movilizando 200.000 millones de euros —públicos y privados—. También las *Comunidades Autónomas* (CCAA) han empezado a aplicar una serie de actuaciones para tratar de mitigar los efectos económicos del coronavirus.

La cuestión que me gustaría plantear es qué se puede hacer desde el ámbito local para intentar minorar, dentro de las competencias de las Entidades Locales (EELL) las consecuencias económicas que ya está sufriendo la ciudadanía. La semana pasada, junto a mi colega SANTIAGO LAGO PEÑAS de la Universidad de Vigo, y tomando como referencia el planteamiento de DIEGO MARTÍNEZ LÓPEZ de la Universidad Pablo de Olavide, considerábamos la oportunidad que tenían los ayuntamientos de Galicia de utilizar sus 888 millones de euros, en concepto de fondos líquidos, dentro del remanente de tesorería, como fuente de financiación mucho más barata para el Tesoro Público, que la emisión de deuda de tesorería, postulada por el Gobierno Central. La cifra anterior sería, tal y como apuntaba DIEGO MARTÍNEZ LÓPEZ, de 25.000 millones de euros para todos los municipios españoles.

Además, aportamos una nueva iniciativa desde el ámbito local, circunscrita al ámbito de las EELL gallegas, pero fácilmente aplicable al resto de España. Se trataría de que los municipios retrasasen, en la medida de lo posible, el cobro de los tres impuestos que técnicamente hacen viable esta práctica: el *Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)*, el *Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)* y el *Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)*.

No se trataría de que los contribuyentes dejen de pagar, sino que lo hagan más tarde, sin recargo alguno, una vez que la situación económica haya mejorado. Se podría pensar en dejar el pago para el mes de septiembre u octubre para el caso del IBI o el IVTM, mientras que, para el IAE, como se suele exigir en el tercer y cuarto trimestre del

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

ejercicio económico, no implicaría cambio alguno. Como se puede comprobar no sería necesario modificar en exceso el calendario fiscal de los ayuntamientos, por lo que técnicamente es viable.

Esta medida tendría grandes beneficios para las familias y empresas, dada la importancia de la recaudación por esta triada de impuestos. A partir de la liquidación de presupuestos de los ayuntamientos en 2018, publicada por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, el importe global de los derechos reconocidos netos por estas tres figuras impositivas fue de 18.411 millones de euros. A pesar del volumen de esta cifra, resulta inferior a los 25.000 millones de euros que indicábamos tenían los ayuntamientos en fondo líquidos en las entidades financieras. Por lo tanto, no habría que prever ninguna tensión de tesorería por demorar el pago de impuestos unos meses.

El impuesto que tendría “más papeletas” para esta medida sería el *IBI*. Su elevada capacidad recaudatoria lo convierten en el mejor candidato. Solo teniendo en cuenta el importe recaudado por los bienes inmuebles de naturaleza urbana (13.447 millones de euros) se daría un importante respiro a las familias. Si bien se podría pensar en hacer lo mismo con el *LAE* (1.626 millones de euros), dadas las importantes exenciones de este tributo (personas físicas, sujetos pasivos durante los dos primeros años de actividad, sujetos pasivos del Impuesto de Sociedades con un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros), el efecto no sería tan grande como en el caso del *IBI*. Finalmente, para el caso del *IVTM* (2.393 millones de euros), es frecuente que el cobro del recibo anual se realice en el segundo trimestre del año, de ahí que, si se optase por esta medida, debería hacerse lo antes posible.

Incluso cabe una posibilidad intermedia, que no tendría que implicar una pérdida temporal tan grande de recursos tributarios para los ayuntamientos. Esta pasaría por *fraccionar, de oficio, el recibo del IBI*, en dos pagos, uno en la fecha inicialmente aprobada y otra, al final del año. Esta opción sería una vía para los ayuntamientos con menos posibilidades de demorar la recaudación tributaria. Y es que la casuística municipal es muy distinta.

Con independencia de la intensidad de la medida, estoy seguro que la ciudadanía acogería con buenos ojos cualquiera de estas posibilidades. Además, dado los ahorros con los que cuentan los ayuntamientos en las entidades de crédito, que prácticamente no generan intereses o incluso implican costes por las comisiones de mantenimiento, los consistorios no tendrían problemas en ejecutar sus políticas de gasto.

Eso sí, sería necesario que desde el *Gobierno Central* se aprobasen medidas en la línea de seguir relajando los criterios que permitan a los ayuntamientos emplear estos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

excedentes. Para ello es imprescindible una mayor generosidad por la Administración General del Estado, puesto que las condiciones para poder ejecutar estos recursos aún se encuentran muy tasadas. Quizás, ha llegado el momento de *flexibilizar la capacidad de gasto de los ayuntamientos*, que viene comprobando como sus niveles de ahorro superan desde el año pasado la deuda que mantienen.

Ahora bien ¿es esto lo único que se puede hacer desde el ámbito local para combatir los efectos económicos del coronavirus? Entiendo que no. A pesar de que la capacidad de gasto de las EELL no es la que tiene ni el Estado ni las CCAA, hay que señalar que es posible tomar decisiones económicas, complementado la ya comentada vía fiscal. No podemos obviar que la administración local es la más cercana a la ciudadanía y la que mejor conoce las necesidades de su población.

Algunas medidas serían para llevar a cabo en estos momentos, otras para realizar una vez que termine esta pandemia. En ambos casos se trata de *actuaciones paliativas*. Dentro de las primeras podríamos señalar el llevar comida a casa a colectivos económicamente vulnerables que no deben salir de su confinamiento; atención prioritaria a las residencias de mayores de titularidad municipal; mayores dotaciones para becas-comedor para familias con problemas económicos; habilitar un sistema de seguimiento del estado de salud y de necesidades de las personas mayores en sus domicilios, etc. Actuaciones que solo se pueden realizar desde el ámbito local.

Estas y otras medidas de “emergencia” deberían dar paso, una vez que desaparezca la pandemia, a otras menos coyunturales y destinadas a personas y familias que más han sufrido por esta enfermedad. *Es evidente que lo urgente es acabar con esta situación, pero no es menos importante planificar qué hacer cuando esto termine.*

Sin duda, las administraciones locales tienen mucho que aportar para salir de esta crisis global, tanto ahora, como a medio plazo. De ahí que deben ser agentes activos en las decisiones que se tomen desde otras administraciones públicas. La coordinación y el buen uso de los recursos públicos es lo que permitirá ver cuanto antes la luz al final del túnel.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

¿Las finanzas municipales resistirán con éxito la COVID-19?

Núria Bosch Roca

14/4/2020

Se está opinando mucho sobre los efectos económicos de la *COVID-19*. Algunos ya se están notando. Otros vendrán en un futuro. Hay diferentes visiones, algunas más pesimistas y otras más optimistas. Muchas veces ello está en función del carácter de quien opina. También es cierto que estas predicciones futuras son difíciles de hacer, ya que dependen de muchos factores, algunos inciertos, y de la duración de la pandemia. Ya se sabe que los economistas somos buenos interpretando lo que pasó, pero nos equivocamos muchas veces haciendo predicciones futuras.

De todas formas, todo parece indicar que esta situación será larga, aunque los contagios por la pandemia se reduzcan. *Se volverá a la normalidad de una manera gradual*. Además en los diferentes países el ritmo de desarrollo de la pandemia es distinto, con lo cual se deberán tomar medidas de restricción de la movilidad, y siempre habrá la incertidumbre de que vuelva a haber un repunte de la enfermedad.

Ante esta situación de crisis provocada por la *COVID-19*, las administraciones públicas están respondiendo con una *política contracíclica*, es lo que se les exige y es lo que deben hacer. Se les pide que aplacen el pago de impuestos o los reduzcan y además que gasten más en políticas de ayuda a los diferentes sectores afectados por la pandemia, junto al incremento del gasto sanitario que representa. Es decir, menos ingresos y más gastos.

En esta línea, a finales de marzo, ALBERTO VAQUERO GARCÍA de la Universidad de Vigo escribió un excelente artículo en este blog sobre lo que pueden hacer las administraciones locales para paliar los efectos de la *COVID-19*. Sugería el aplazamiento del pago de los principales impuestos municipales y algunas otras actuaciones por el lado de los servicios públicos.

Pero lo cierto es que las finanzas de las administraciones públicas además de tener los efectos de las políticas tributarias y de gasto que se apliquen, también sufrirán los efectos de la crisis económica derivada de la pandemia. Y voy a referirme especialmente a las finanzas municipales, porque sigo creyendo que las administraciones locales son las más débiles dentro del conjunto de administraciones públicas, ya que las demás gozan de más instrumentos de política económica.

Los municipios se verán afectados con *menos ingresos tributarios*. Por citar algunos, disminuirán los ingresos de ciertas tasas, por ejemplo, los provenientes de la utilización

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

privativa o el aprovechamiento especial del dominio público ante la cancelación de espectáculos, ferias en la calle, terrazas de bares y restaurantes, etc. También disminuirán los ingresos por precios públicos derivados de actividades culturales (entradas a museos) y del transporte público al haber menos movilidad.

Más a medio plazo pueden bajar los ingresos que están más relacionados con la actividad económica. Entre ellos, los ingresos del IAE, del ICIO y los ingresos por licencias de apertura de establecimientos. Finalmente, es previsible que disminuyan los ingresos derivados de la Participación en los Tributos del Estado, al descender los ingresos impositivos estatales.

Un caso especial son los *municipios turísticos*, donde la caída del turismo, lo último en recuperarse según mi opinión, tendrá consecuencias muy negativas sobre sus ingresos tributarios. Y además los municipios que participan en el impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, como los catalanes, se verán doblemente afectados.

Por otro lado, los municipios *aumentarán sus gastos* en ayudas de carácter social, en gastos de limpieza y desinfección, en subvenciones a entidades determinadas (deportivas y/o culturales), en horas extras del personal de policía y protección civil, entre otros muchos. Ya se sabe que la administración municipal es la más próxima al ciudadano y, por ello, la que sufre en primera instancia las demandas ciudadanas.

Por tanto, las finanzas municipales además de verse afectadas por las políticas que adopten para paliar la crisis del coronavirus, también se verán afectadas por la crisis económica generada. Es cierto que actualmente la mayoría de haciendas municipales están saneadas y gozan de buenos excedentes, es decir, están mejor preparadas que cuando empezó la crisis del 2008, que partían de una situación más deficitaria y con unos gastos que tensionaban sus finanzas. ¿Pero hasta cuándo podrán mantener la actual situación financiera? No podrán confiar en la ayuda que reciban de las administraciones públicas de ámbito superior, ya que éstas también se verán afectadas con menores ingresos. En mi opinión la solución sería *flexibilizar las normas de estabilización presupuestaria que les afectan, permitiéndoles gastar sus superávits* sin tantas restricciones e *incurrir en ciertos niveles de déficit* público. Solo así podremos afirmar que las finanzas municipales resistirán con éxito la COVID-19.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

La economía española: entre lo malo y lo peor

María Cadaval Sampedro

21/4/2020

La pandemia que asola al mundo requiere de unas medidas de contención y restricción de la actividad que acarreen consecuencias económicas inusitadas, con estimaciones de caídas de PIB más intensas que las registradas en la crisis financiera de 2008. Todos los países han inducido a la economía en un coma profundo de efectos solo comparables a los de una guerra o gran depresión. Se afirma que la *COVID-19* lo cambiará todo, pero conviene no llevarse a engaño, no lo hará por sí sola. La reducción de las cadenas globales de valor, la planificación eficaz del *stock* de productos estratégicos o un replanteamiento del tejido productivo precisan de la acción ejecutiva decidida, del mismo modo que el consenso que ahora suscita levantar muros que protejan los pilares del estado de bienestar de los ciclos económicos requiere de acciones concretas.

En medio de la incertidumbre y del riesgo que conlleva hacer previsiones en estas circunstancias, el FMI ha publicado una estimación de *contracción del PIB español entre el 8% y el 11%* (que para el Banco de España puede llegar hasta el 13%), *una tasa de paro del 21% y una deuda pública por encima del 110%*. El impacto final dependerá, en todo caso, del tiempo que tarde en garantizarse la inmunidad de grupo y de hacer compatibles salud y economía. En el impase inicial la disyuntiva se fraguó entre dejar caer a la economía o asumir el coste de mantenerla, que pese a ser elevado, no ofrece dudas más que para aquellos que, como los necios, confunden el precio con el valor.

Pero, ¿y ahora qué? *La economía española no está en las mejores condiciones para encarar una crisis*—y mucho menos un *shock* de oferta y de demanda de esta magnitud— a pesar de que encadenó seis ejercicios consecutivos de crecimiento. Así lo muestra la senda de consolidación fiscal que se revela inconclusa y frágil, consecuencia lógica de su logro al albur de una ecuación inconsistente de incremento de ingresos y reducción de gastos coyunturales, al tiempo que se petrificó un *déficit público estructural próximo al 3%*.

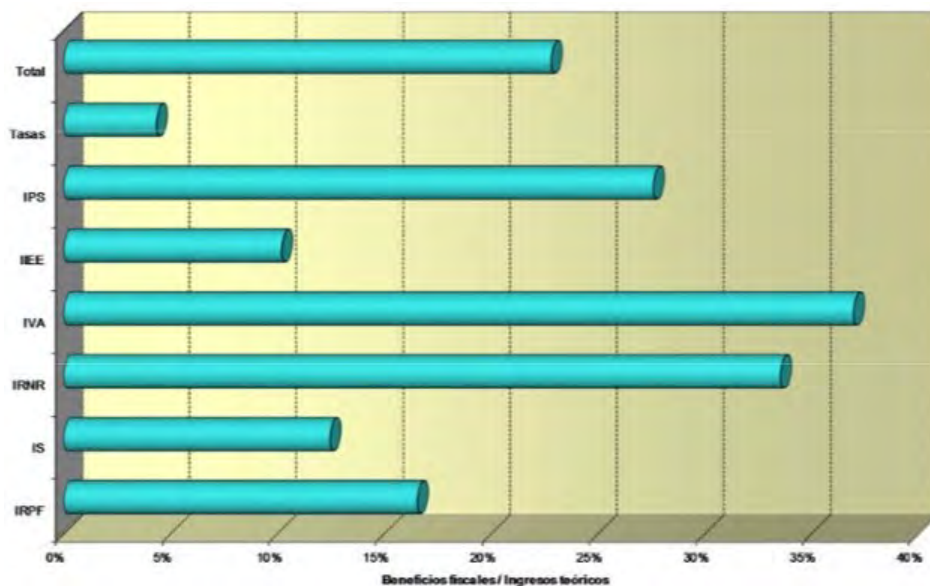
No es momento ahora de lamentarse de lo que no se hizo en el pasado sino de encarar el futuro. Misión difícil, ardua y desagradable ante los problemas acuciantes y de empobrecimiento súbito al que se enfrenta la economía. Es el turno de afinar las acciones financieras del estado a través de los ingresos y gastos públicos y proceder a una nueva redistribución de la renta y la riqueza. Mientras no llega la reforma fiscal pendiente, aquellos que tienen la obligación de legislar pueden echar un ojo a la *memoria de beneficios fiscales que recogen los Presupuestos Generales del Estado*, que sumaron más de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

37.237 millones de euros en 2019 y que resultarían útiles para atender ahora las necesidades urgentes. *Aproximar la recaudación real a los ingresos impositivos teóricos* significaría, de paso, acercarla a la media de ingresos tributarios sobre el PIB de los países de nuestro entorno.

Beneficios fiscales sobre los ingresos teóricos por impuesto



Memoria de Beneficios Fiscales.

Pero solo con esto no llega. Los incrementos de gasto público que se pusieron en marcha en 2020 —en forma de subida de salarios de los funcionarios o de las pensiones, por ejemplo— sumados al efecto de los estabilizadores automáticos, van a elevar el gasto público por encima de los ingresos durante algún tiempo, lo que hace pensar en el necesario auxilio europeo. De momento la *prima de riesgo* está en niveles asumibles, pero cualquier desviación, por pequeña que sea, puede acelerar la desconfianza y abocar al país a una situación insostenible.

La *Unión Europea*, tras los titubeos iniciales, ha dado una respuesta ágil con los instrumentos a su alcance y sus acciones se han concentrado en ayudar a los estados y a las empresas a endeudarse a través del Mecanismo de Estabilidad *MED*, el *BEI* o el *SURE*. Eso está muy bien, pero ahora debe pasar de prestar a gastar. Esta evidencia lleva a poner la mirada en la negociación del *presupuesto europeo para el período 2021-2027* a través del que la Unión puede —y debe— acometer un programa de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

reconstrucción común. Será necesario un “acuerdo sobre el aumento masivo del presupuesto europeo” como dijo JUAN-CLAUDE JUNKER, expresidente de la Comisión, que en ningún caso podrá contar con mayores aportaciones de los países, sino que ha de nutrirse de *nuevos mecanismos de política fiscal común*. Si los esfuerzos se consensuan y van en una misma dirección no será quimera pensar en la pervivencia del Estado de Bienestar europeo que con tanto ahínco se ha construido. Lo malo es inevitable lo peor todavía no.

“Desescalada” asimétrica y finanzas públicas en tiempos de coronavirus

David Cantarero Prieto

28/4/2020

Parece que hace una eternidad cuando entrábamos de lleno en un año 2020 del que pocos atisbaron lo que se nos venía encima y el hecho cierto es que no estábamos preparados. El caso es que la actual *pandemia sanitaria puede derivar en una crisis social y de salud pública* sin precedentes en nuestra historia reciente que precisará además de un importante escudo social en donde ha de ponerse de nuevo en valor el papel de los impuestos y el consabido esfuerzo fiscal. Si bien lo sanitario es lo urgente, recordemos que recursos dedicados a la protección en salud correlacionan con la propia situación económica y una restricción presupuestaria que a todas luces se espera que sea cambiante e inestable.

Estando confinados, a medida que se alarga dicha situación, los modelos que empleamos varios investigadores actualmente considerando diferentes escenarios nos indican que se pierde alrededor de *3.602 euros anualmente por habitante* en términos de menor riqueza. Asimismo, no toda ayuda pública es financiable ilimitadamente y el endeudamiento puede dispararse este año en al menos *40.000 millones de euros*. Fuertes caídas del PIB y recaudación fiscal así como aumentos del déficit solapados con una regla de gasto light, nuevas transferencias de crédito y ajustes irán destinadas en gran parte a gasto sanitario.

Igualmente, al no haber ralentizado la diseminación del virus en etapas tempranas, las opciones son dos y en ambas puede incurrirse en errores marcados por intervalos de confianza desconocidos actualmente. Y es que una estrategia puede ser *abrir la actividad económico-social con el riesgo de incrementar los “contagios”* al desconfinar. Y otra estrategia es la actual: *confinar a mucha población “sana”*. Por tanto, pueden considerarse al menos *cinco las estrategias de “desescalada”*. 1) Desconfinar según el resultado de los test, pero ya sabemos los problemas con su disponibilidad y fiabilidad. 2) “Abrir y cerrar el grifo” (*stop and go*) pero sólo funcionaría si tenemos muchos inmunes (cosa que tampoco sabemos pues los porcentajes de inmunidad no son aún elevados). 3) “Desescalar” según la pirámide poblacional activa dado que el virus no dañando a todos los grupos de edad por igual. 4) Segmentación geográfica, aunque precisa de disciplina social y detallar las restricciones a la movilidad. 5) Segmentación sectorial, si bien la distorsión aquí la marca la dificultad de cumplir el distanciamiento social y que el turismo marca al PIB al suponer el 11%.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Ante esto, somos ya varios investigadores los que apostamos por una *estrategia combinada de los planes 3, 4 y 5* no descartando las soluciones 1 y 2 aunque no sean del todo prácticas ahora. Es decir, *asumir cierto error en cuantos “contagiados” desconfinar pero también liberar “sanos”* que siguen confinados para activar la economía. Ganar al virus y salvar vidas y la economía. Toca decidir y asumir las consecuencias de decantarse por uno u otro tipo de plan y si hay que replegarse habrá que a hacerlo explicando bien los motivos para ello.

Las horas pasan y la pandemia avanza sin que tengamos una vacuna en estos próximos meses aunque la esperanza está en que se descubra un tratamiento efectivo a corto plazo. Por eso, a contrarreloj, dado que la vacuna previene de un contagio puede ayudarnos en una segunda oleada. En definitiva, como nuestro GPS se ha averiado y es la naturaleza es la que manda ello impacta sobre unos planes de desescalada que aunque imperfectos han de contar con un fuerte enfoque de salud pública y minimizar la recesión en ciernes. En resumen, todas estas recomendaciones que se plantean desde los planes de “desescalada” hay que enmarcarlas en un escenario de elevada incertidumbre y es por ello que, siendo lo sanitario lo primero, la economía y su combinación con unas *finanzas públicas creíbles* y solventes vuelve a recuperar ese espacio que nunca perdió: el ser útil como *guía rápida* para que tanto decisores como población sepan qué información es necesaria y cuáles serán los impactos económicos que provocará este tipo de *shock* asimétrico si no actuamos con *previsión pero también con rigor y sin precipitarnos*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

¿Pone en duda la Covid-19 el sistema de descentralización en España?

Francisco J. Delgado Rivero

5/5/2020

La situación generada a nivel mundial con la expansión de la *Covid-19* hace pensar que provocará cambios de mayor o menor calado, al menos a corto y medio plazo, en muchos ámbitos de la economía y la sociedad. En esta entrada nos referiremos a la descentralización, analizando diversas cuestiones que podrían ser objeto de revisión en el futuro, máxime en un país como el nuestro con tres niveles de gobierno fragmentado administrativamente en ayuntamientos, diputaciones, comunidades autónomas y nivel central; una deuda pública que crecerá desde el 100% del PIB antes de esta “Recesión Covid-19” hasta niveles en el entorno del 130% según algunas estimaciones.

Creo que *no se debe poner en duda que la descentralización en España* ha sido positiva pero, como en casi todo, siempre es también positivo evaluar y conocer las bondades y limitaciones para corregir disfunciones y lograr mejoras, ya que los recursos públicos son muy limitados —y la crisis actual disparará algunos gastos como desempleo y sanidad— y la eficiencia es absolutamente necesaria.

1. *Coordinación y diferencias territoriales.* Es lógico que los países descentralizados presenten diferencias entre sus territorios, es inherente a la descentralización. A pesar de contar con una de las mejores sanidades del mundo —como revelan algunos *ranking*—, la crisis actual ha puesto de manifiesto cómo el sistema público de salud no estaba del todo preparado para afrontar una crisis de esta magnitud, con un impacto desigual entre las regiones por distintos motivos. Debería mejorarse en coordinación, optimización de recursos entre territorios, compra masiva de materiales urgentes, planes de contingencia para potenciales nuevas crisis víricas pandémicas. Y, por supuesto, no podemos asumir en ningún modo diferencias territoriales en la información, en las estadísticas, en los datos, tan importantes para conocer la realidad e informar la toma de decisiones públicas.
2. *Descentralización vs. recentralización.* No parece que haya duda sobre el hecho de que nuestro país haya alcanzado, o al menos, rozado, el máximo nivel de descentralización posible, al estar cedidas buena parte de las competencias a las CCAA y entidades locales. Pero no creo que sea insensato hacer una evaluación de los efectos de esta descentralización para, en caso de que sea necesario, revisar alguna de las decisiones adoptadas, no implicando necesariamente una recentralización, sino

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

una mejora de las condiciones de la descentralización. Además, el lema “una administración, una competencia” no es sencillo, ni se adapta necesariamente al óptimo de la descentralización. Pero parece razonable seguir trabajando en la línea de evitar duplicidades y lograr sinergias, colaboraciones y encuentros entre las distintas administraciones.

3. *Mapa municipal y diputaciones.* Comentábamos al principio que el caso español tiene una anomalía respecto a la generalidad de tres niveles de gobierno en los estados federales: la existencia de un doble nivel local, representado por los municipios y las diputaciones, además de un gran número de municipios, la inmensa mayoría de los cuales tienen muy poca población. Aunque este es ya un tema recurrente, esta crisis puede ser la excusa perfecta para volver a evaluar este mapa de entidades y tomar algunas decisiones, en aras a la eficiencia y a los escasos recursos públicos.
4. *Financiación autonómica.* La reforma de la financiación autonómica, retrasada ya varios años y con el preceptivo [Informe del Comité de Expertos disponible desde 2017](#), seguramente no podrá ser abordada a corto plazo dadas las circunstancias actuales, con la crisis encima y las finanzas públicas en una situación muy delicada. De nuevo se tendrá que estirar el modelo vigente desde 2009 y se mantendrán ciertos desencuentros sobre sus bondades y limitaciones. Y algo parecido ocurre con la financiación local, con un modelo de 2001 y un [Informe de Expertos de 2017](#).

A los inconvenientes de la inestabilidad política española en los últimos años y las tensiones territoriales, se une ahora otro gran impedimento para los acuerdos, un episodio de crisis muy profunda y cuyos efectos aún no son fáciles de estimar.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Pandemia descentralizada

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

12/5/2020

Esta vez la crisis a la que nos enfrentamos es diferente, desde luego, y por eso no sabemos casi nada respecto a lo que pasará o lo que debemos hacer. Nos podemos intentar guiar por la imaginación —ciencia ficción—, los deseos —esenciales para fijar objetivos, contraproducentes para entender la realidad—, o por analogías —incompletas, defectuosas, pero al menos susceptibles de someterse a la razón— con grandes crisis del pasado. Y si elegimos las analogías, *esta crisis se parece mucho a una guerra —aunque sin “enemigo”; sólo un bando sufre las bajas— y un poco a una crisis económica sistémica —pero sin causas económicas en su origen—*.

Las guerras en general implican centralización del poder, límites a las libertades individuales, aumento del gasto y —cuando la solidaridad se impone al estar todos en el mismo barco y tener que distribuir los costes— aumento de la contribución progresiva a los gastos comunes. Las grandes crisis también cambian las políticas públicas, en un sentido u otro dependiendo de las causas identificadas como responsables.

En este caso, las causas de la crisis económica se parecen a las de las guerras, mientras que las consecuencias serán como las de las grandes crisis. Sin embargo, *sin enemigos externos con rostro, la unidad en la respuesta y el reforzamiento de la solidaridad clásicas de las guerras es más que probable que se debiliten*. Y, sin causas económicas en su comienzo, pese a que el consenso en la respuesta de urgencia haya sido amplio (el *whatever it takes*, hacer todo lo posible en política monetaria y fiscal para revertir los efectos del parón económico y evitar el “contagio”, *aplanar la curva de la recesión*) *es aún más difícil conseguir un consenso sobre quién y cómo debe contribuir a financiar sus consecuencias*.

Todo lo anterior se puede acentuar en un país descentralizado. Lo hemos visto en EEUU, Brasil, Alemania y, por supuesto, aquí, en España. Casi desde el primer momento las críticas han sido constantes, la competencia para sobresalir exacerbada, la descoordinación visible, la desviación de culpas constante. Estas críticas podrían ser justificadas en muchos casos, incluso ser muy positivas para mejorar, pero difícilmente los modos. Y me temo que en la posterior fase de recesión económica esta dinámica se va a acentuar.

En gran parte era casi inevitable. Las características de un estado descentralizado, en especial en materia sanitaria, hacen que se requiera de una coordinación extraordinaria para afrontar una amenaza general como la actual. Algo de lo que nuestro sistema

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

carece por muchas causas que ahora sería difícil resumir pero que han sido tratadas en incontables ocasiones en este espacio. En cambio, lo que resulta mucho más fácil es buscar otros culpables.

La OCDE ha publicado un breve informe (COVID-19 and fiscal relations across levels of government) en el que se resume la situación de los países descentralizados en esta materia, el alcance de la descentralización en materia de sanidad y los retos a los que se enfrentan. Entre los retos para los gobiernos subcentrales sobresale el problema de financiación que sufrirán en breve, dado su relevante papel en materia de salud y políticas sociales y su financiación basada en impuestos que, lógicamente, verán reducida su recaudación por la crisis. Todo ello podría llevar a la adopción de políticas procíclicas (reducciones de gastos en especial), en el momento menos adecuado, una reacción amplificada por las exigencias derivadas de las normas de estabilidad presupuestaria. De esta manera unas estructuras de ingresos (basadas en ingresos propios e impuestos para fomentar la corresponsabilidad) y unas normas de prudencia y estabilidad presupuestaria recomendadas por la teoría, se constata que no resultan adecuadas para afrontar crisis como ésta. Tenemos que cambiar, temporalmente, nuestra manera de pensar, porque sobre lo que pensábamos ha cambiado.

¿Y qué pasará en España? La anterior crisis nos debería servir de enseñanza de lo que ocurrirá, de lo que es positivo y de lo que cabe mejorar. Nuestro sistema de financiación amortiguará de forma automática, en principio, las consecuencias negativas sobre las CCAA dado que las entregas a cuenta se basan en las previsiones de ingresos realizadas antes de la crisis. Esto será positivo para aminorar la recesión y mantener las políticas sociales y de sanidad en la primera fase. Como ya hemos empezado a ver, habrá, además, transferencias de financiación de urgencia que contribuirán adicionalmente a este esfuerzo. En este periodo la administración central absorberá casi todo el déficit, mientras que en años posteriores serán las CCAA las que muestren los mayores desajustes (al menos contablemente, ya que es muy posible que las liquidaciones negativas del sistema se posterguen). Las reglas de estabilidad tendrán que relajarse y será positivo que se haga, no todo lo bueno es bueno en todas las circunstancias.

Sería deseable que esta vez la evolución anteriormente descrita –casi inevitable y en gran medida recomendable– no se utilizara para un reparto (injusto e injustificado) de culpas (al principio la administración central sería la “mala”; después las CCAA; el sistema de financiación todo el tiempo) que aumentará todavía más el enfrentamiento y la tensión en nuestro país. Aunque será difícilmente evitable. Y más aún en el posterior proceso de recuperación de la estabilidad, donde los ajustes presupuestarios serán duros y habrá que decidir cómo se realizan.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

En todo este proceso podrían utilizarse las ventajas de un sistema descentralizado como el nuestro (la cercanía a la diversidad de los problemas en los diferentes territorios; la sana competencia para testar soluciones diferentes en un entorno de incertidumbre donde nadie tiene todas las certezas) para que superásemos la crisis mejor y más fuertes. Aunque lo veo difícil sin una catarsis colectiva que frene nuestra inflamada búsqueda de culpables absolutos y soluciones fáciles, algo para lo que, desgraciadamente, una pandemia descentralizada es territorio abonado.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Los años que volveremos a vivir peligrosamente

Ana Herrero Alcalde

José Manuel Tránchez Martín

19/5/2020

La crisis sanitaria provocada por la irrupción de la *COVID-19* va a afectar a casi todos los ámbitos de nuestra organización social y económica. Aunque en un primer momento los gobiernos centrales de los distintos países han tenido un gran protagonismo en la adopción de medidas para hacer frente a la crisis sanitaria y para amortiguar su impacto económico, lo cierto es que los gobiernos subcentrales —en nuestro país, las comunidades autónomas y los gobiernos locales— van a recibir también un fuerte *shock* en sus finanzas.

Como ocurrió en la crisis que comenzó en 2008, se espera que los presupuestos regionales y municipales sufran un “efecto tijera”, con un aumento significativo de su gasto y una caída relevante de sus ingresos. *Parece razonable pensar que se producirá un deterioro importante de las cuentas autonómicas y locales.*

Por lo que respecta a los *gastos*, hay que recordar que en nuestro país son las comunidades autónomas las que gestionan la práctica totalidad del gasto sanitario. Ellas están siendo las encargadas de atender, controlar y mitigar la pandemia a través del Sistema Nacional de Salud del que son responsables. A pesar de que algunas de las medidas tomadas por el gobierno central implican cierta centralización en la toma de decisiones, lo cierto es que son los presupuestos autonómicos los que han sufragado, hasta ahora, el exceso de gasto sanitario que está provocando la lucha contra la pandemia (nuevos equipos de diagnóstico, material de protección para el personal sanitario, aumento de la capacidad hospitalaria, mayor gasto farmacéutico, etc).

En la misma línea, las comunidades autónomas y los ayuntamientos son responsables de un porcentaje muy elevado del gasto en servicios sociales. En la situación actual, se han tenido que poner en marcha diferentes prestaciones dirigidas a hogares en situaciones vulnerables, que han pasado a ser mucho más numerosos debido al parón económico. Asimismo la gestión de la crisis sanitaria ha sido particularmente complicada en el caso de las residencias de mayores, en muchos casos gestionadas por gobiernos autonómicos o locales.

Además, es probable que, una vez controlada la pandemia, el incremento del gasto persista. La sensación de vulnerabilidad provocada por el nuevo virus podría dar lugar a una reflexión sobre la necesidad de reforzar el modelo de protección sanitaria y

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

social. Por otra parte, la crisis económica desencadenada, con un aumento del desempleo y la pobreza, generará nuevas necesidades sociales en el medio y largo plazo.

Desde la perspectiva de los *ingresos*, podemos esperar importantes caídas de recursos. Por un lado, todos los impuestos vinculados a la actividad económica sufrirán pérdidas de recaudación. Por otro, los ingresos procedentes de transferencias del gobierno central y de impuestos compartidos con éste experimentarán una caída en el medio plazo. El sistema vigente de pagos a cuenta amortizará el impacto inicial –porque los pagos se harán con previsiones de crecimiento previas a la crisis sanitaria–, pero a cambio provocará caídas de recursos en el medio plazo.

Aunque el efecto tijera va a ser generalizado, lo cierto es que no se puede esperar un impacto simétrico de la crisis sobre las finanzas locales y autonómicas. En primer lugar, el virus no ha golpeado con la misma intensidad en todos los territorios. En las circunscripciones donde haya más enfermos habrá un mayor gasto sanitario. Además, y en línea con lo anterior, la salida de la fase más dura de la alerta sanitaria (el confinamiento y el cierre de la actividad comercial) está teniendo distintos ritmos, lo que provocará que la actividad económica y los ingresos públicos se reactiven en momentos diferentes.

En segundo lugar, la especialización sectorial de los distintos territorios puede hacer que el impacto fiscal sea de distinta intensidad. Por ejemplo, podemos esperar un efecto negativo más fuerte allí donde la economía dependa en mayor medida de la hostelería y el turismo, con mayores caídas de la recaudación en impuestos sobre la renta y el consumo, y un impacto algo menor en aquellas regiones con mayor actividad industrial o del sector primario.

En definitiva, las cuentas de nuestras administraciones públicas pueden vivir peligrosamente en los próximos años. De lo dicho hasta ahora cabe hacer algunas reflexiones. Por un lado, las medidas que el gobierno central ha tomado hasta ahora para asistir a las comunidades autónomas eran necesarias y, con toda probabilidad, deberán mantenerse o ampliarse. Por otro, la distribución de esa ayuda no debería ser simétrica, puesto que el impacto de la crisis sanitaria y económica tampoco lo será. Y por último, tal vez debemos *empezar a pensar en introducir, dentro del sistema de financiación autonómica y local, alguna herramienta de asistencia financiera para situaciones de emergencia*, sean tales situaciones del tipo que sean, que garantice la liquidez necesaria para enfrentarlas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

¿Cómo influye la ausencia de información en una situación de pandemia?

Luis Ángel Hierro Recio

26/5/2020

Una frase que suelo utilizar habitualmente en clase es que “si un político dice que va a gestionar la administración pública como si fuera una empresa es que te engaña o que no tiene idea de lo que está diciendo”. Las razones son básicamente tres: primero, porque el sector público suele intervenir cuando falla el sector privado; segundo, porque la actividad pública no solo tiene que producir eficientemente sino también respetando criterios de equidad y justicia; y tercero, porque la actividad del sector público, a diferencia de la actividad privada, se desarrolla en un entorno de escasísima información o incluso de desinformación.

Por *la primera razón* es inútil aplicar la gestión privada cuando ésta ya ha fallado, pura evidencia. *La segunda razón* requiere algo más de explicación. Por ejemplo, cuando compramos calzado de deporte que suministra el sector privado, literalmente nos importa un pimiento dónde se ha producido el bien, si procede de una fábrica donde trabajan niños de 10 años en jornadas de 12 horas o si los materiales provienen de una empresa química que contamina todo su entorno y pone en peligro la salud de sus trabajadores. Solo nos importa obtener la máxima calidad al mejor precio. Por el contrario, para el sector público olvidar el trato igual a todos los ciudadanos, el respeto a la edad laboral mínima de los funcionarios, con unos salarios y condiciones de trabajo dignos, unas reglas de compra y de contratación que respeten la igualdad de todos... es literalmente imposible. Es decir, las actividades de producción pública llevan asociado un componente de justicia que los ciudadanos exigen y que condiciona su producción.

Finalmente, comprender *la tercera razón* requiere también alguna explicación. La ventaja de la producción privada es que cuando compramos un bien el demandante trasladada al productor una cantidad ingente de información. Por ejemplo, si compramos 5 paquetes de leche cada semana, estamos transmitiendo información sobre cuánta leche necesitamos, qué sabor es el que nos gusta, qué tipo de leche, qué precio estamos dispuestos a pagar por ella, qué tipo de envase preferimos... Con esa información organizar la producción es bastante fácil. Ahora bien, pongamos el caso de la producción pública extrema, la defensa. ¿Cuántos portaviones debemos construir? ¿Y carros de combate? ¿Cuánta defensa demandan los ciudadanos? La ausencia de información de los políticos sobre la demanda de defensa y sobre la eficacia del gasto es absoluta y por tanto aplicar criterios económicos privados es simplemente imposible.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

En definitiva, como he dicho al principio “si un político te dice que va a gestionar la administración pública como si fuera una empresa es que te engaña o que no tiene idea de lo que está diciendo”.

Pues bien, la lucha contra la pandemia de la *Covid-19* es un ejemplo claro de situación de intervención del sector público. Primero y obvio porque los seguros privados no cubren las pandemias, ya que simplemente quebrarían. El Estado se va a endeudar en nombre de todos para salvar a los ciudadanos, una empresa privada simplemente no podría, el mercado no le prestaría dinero.

Segundo, porque cuando está en juego la salud los ciudadanos no aceptamos las desigualdades. Imaginemos que el sector privado es el que asume el control de la pandemia, los hospitales aceptarían enfermos hasta el nivel máximo de las UCIs y obviamente atenderían primero a los que más pagan, ya que la reacción del mercado ante los aumentos de demanda es subir los precios. Es decir, se atendería a los individuos con más renta y los pobres no serían atendidos. Esto es tan injusto que convertiría la situación en la ley de la selva y los ciudadanos recurrirían a la fuerza, que tiene una distribución más igualitaria que la renta.

Finalmente, si algo caracteriza a una pandemia, como la que estamos viviendo es la ausencia de información. Al comienzo de la pandemia la enfermedad es totalmente desconocida, no se sabe cómo evolucionan las curvas de incidencia que ahora nos son tan familiares, no se conoce el famoso número reproductivo, no se conocen los afectados en cada momento, no se conocen las vías completas de contagio, no se conocen las necesidades de asistencia que van a producir ni de qué tipo... ni tan siquiera se conoce si va a ser una pandemia. Es en ese entorno de absoluta desinformación en el que se mueven las autoridades y servicios sanitarios y que solo va mejorando con el paso del tiempo.

Algunos que no hacen otra cosa que hablar de mala gestión, de errores, ... son como los de mi frase. En ausencia de información perfecta, es decir siempre, toda decisión está asociada a una distribución de probabilidades de ocurrencia de los distintos estados posibles. Por ejemplo, si compras mascarillas o test de la enfermedad la probabilidad de que te salga bien y el pedido llegue perfecto depende de que la empresa no sea fraudulenta, de que no revenda la mercancía después de vendértela a ti, de que haya medio de transporte para traerla, de que la empresa no se vea desbordada y no pueda producir todo lo que ha contratado... En condiciones normales estas situaciones tienen una probabilidad de ocurrencia casi nula, sin embargo, en crisis sanitarias mundiales se eleva muchísimo la probabilidad de ocurrencia. Esa es la razón por la que han existido pifias de todos los gobiernos, incluidos los de Estados Unidos, Alemania, Japón... y por supuesto de todos los españoles y no tiene que ver con la pretendida mala gestión.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Igual ocurre con la gestión del confinamiento. Cuando se va a decidir el confinamiento se desconoce la situación de contagio real del país y el número reproductivo real del momento, por tanto, se desconoce la velocidad de propagación. La decisión se toma casi a ciegas, sobre todo si tu país es de los primeros afectados. Esa situación aqueja tanto a los políticos como a los ciudadanos en general. Recordemos que aficionados del Valencia viajaron a Italia con su club cuando ya había epidemia en Italia, poniendo en peligro su vida y la de los suyos, y españoles del Atlético de Madrid viajaron a Gran Bretaña cuando estábamos a punto del confinamiento. Este es un problema asociado a la forma de previsión de los sujetos basada en expectativas adaptativas. Prevemos los comportamientos futuros basándonos en los pasados y por tanto es normal que si el contagio es escaso y la curva evoluciona exponencialmente formemos expectativas muy deficientes. El día 11 de marzo la Presidenta AYUSO decía que Madrid no se iba a cerrar, el día 13 de marzo el Presidente SÁNCHEZ decretaba el estado de alarma y el día 14 de marzo AYUSO decía que la decisión del Gobierno era acertada. Este tipo de comportamiento no es criticable, es simplemente el que se produce en situación de expansión exponencial de la pandemia y le puede ocurrir a cualquiera en la misma situación de ausencia de información. Sí es aconsejable hablar lo menos posible porque la probabilidad de error es elevadísima.

En realidad, el comportamiento racional del político en situación de desinformación es recurrir a las personas que menor desinformación tienen y esos son los científicos. Los científicos, en concreto los epidemiólogos, han estudiado situaciones precedentes y tienen menos probabilidad de errar. Además, su información mejora mucho más rápidamente puesto que están en acceso permanente a los nuevos estudios de la enfermedad. Es decir, la decisión menos errónea de un político en situación de pandemia es seleccionar los mejores científicos disponibles en la materia y seguir sus recomendaciones. Cualquier otro comportamiento sí que es un error manifiesto.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

La reputación como capital y la política regional

David Patiño Rodríguez

2/6/2020

El Consejo de Ministros aprobó el pasado 20 de mayo el proyecto de *Ley de Cambio Climático y Transición Energética* que contempla un ambicioso plan de inversiones para conseguir la neutralidad de emisiones para 2050. En concreto, la ley fija una serie de objetivos que solo pueden modificarse al alza, como conseguir que en esa fecha el 100% del sistema eléctrico sea renovable y que las emisiones del conjunto de la economía española sean en 2030 menos del 20% de las que se realizaban en 1990, objetivo coherente con el fijado por la Comisión Europea. Al final de la próxima década, al menos el 35% del consumo energético deberá ser de origen renovable.

Para alcanzar estos objetivos se contempla implementar una serie de *Planes Nacionales de Energía y Clima (PNIEC)* empezando por el correspondiente al periodo 2021-2030. Dicho plan es la estrella del proyecto normativo y su diseño contempla unos objetivos tremendamente ambiciosos. Entre ellos, destaca la reducción del 23% de las emisiones que se realizaban en 1990, duplicar el porcentaje que representan las renovables en el consumo energético final hasta alcanzar el 42%, conseguir que un 74% de energía eléctrica sea limpia y que la eficiencia energética mejore el 39.5%. Para alcanzar estas metas se prevé una inversión de unos 200.000 MM € lo que generará, si se cumplen las previsiones gubernamentales, entre 250.000 y 300.000 empleos netos anuales y que el PIB de 2030 sea un 1,8% más elevado.

Efectivamente es un plan muy ambicioso que se sitúa dentro de la órbita de lo que se ha denominado *Green New Deal*. La exitosa etiqueta, que aprovecha el lema de ROOSEVELT de los años 30 del siglo pasado, recoge la propuesta de acometer un amplio plan de inversiones públicas que consigan el *win-win* de una política de demanda que a la vez acometa la modernización de los tejidos productivos para transformarlo en uno sostenible medioambientalmente. El plan está muy bien pensado y con la recesión causada por la pandemia, parece imprescindible acometerlo. El plan puede compensar en parte el desplome de la demanda generado por el confinamiento. Pero sobre todo *está pensado para paliar las carencias estratégicas y productivas de nuestro modelo de crecimiento, especializado en los subsectores de servicios que menos valor añadido aportan como la situación ha puesto de relieve y aunque ahora esté mal decirlo.*

No obstante, y a pesar del interés que pueda despertar, su necesidad y su conveniencia, sobre el plan pesa como una losa la política desarrollada por España en relación a las renovables. MAZZUCATO (2014) la calificó de irregular y la empleó para ejemplificar

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

lo que no debe hacerse. Las experiencias recientes no auguran buenos presagios, especialmente para lograr la financiación necesaria para implementarlos, pues la manera infructuosa en que afrontamos el primero nos llevó a convertirnos en el segundo país del mundo en número de demandas de inversores en tribunales internacionales. La primera vez que se afrontó un plan similar, con ZAPATERO en el gobierno, las renovables tenía un enorme potencial, a diferencia de ahora que constituyen un sector consolidado. Casi por primera vez, España alcanzó la posición de líder mundial de una tecnología de vanguardia de la que nadie tenía dudas con respecto de su futuro. Además, este desarrollo se produjo en las regiones más atrasadas del país, *Extremadura* y *Andalucía*, donde surgieron los proyectos más atrevidos e interesantes. Empleando un exitoso esquema de colaboración público-privado se alcanzaron hitos jamás logrados previamente como inaugurar la central termosolar más grande del mundo en su momento, de entre las que operaban comercialmente. Tal fue la expectación que produjo que atrajo la atención de personajes como el presidente de *Google* o de *Nissan* y de una enorme lista de mandatarios internacionales que no dudaron en visitarla personalmente. Esta planta representó en su momento, algo que sería similar a que *Apple* presentara hoy un móvil que empleara la tecnología que habrá dentro de 10 años. O la apertura de la *Central termosolar de Fuentes de Andalucía* cuyo sistema de almacenamiento térmico, inédito en aquel momento, le permitió ser una de las primeras plantas solares en el mundo que opera de modo ininterrumpido, lo que incluye las noches, con dimensión industrial. El desarrollo de esta tecnología punta, en aquel momento, no habría sido posible si no se hubieran acometido una serie de proyectos, intensivos en capital e I+D, y sin la infraestructura empresarial y científica que lo posibilitó, desarrollada principalmente, y lo vuelvo a repetir, en *Extremadura* y *Andalucía*.

El plan se articuló a través del sostenimiento de precios garantizados por el estado durante un periodo de 25 años. La teoría económica justifica los incentivos públicos en presencia de externalidades que lleva a los agentes a invertir menos de lo que sería socialmente óptimo. La política de sostenimiento de precios garantizaba que estas empresas pudieran competir con otras fuentes de energía, durante un tiempo razonable para que pudieran desplegar su tecnología y competir en costes. Nos ocuparía otro post hablar de los costes soportados por otras fuentes energéticas, supuestamente, más eficientes. Pero la realidad es que llegó la crisis y con ella las restricciones presupuestarias y el estrechamiento en la demanda de energía que impedía que cupieran todos los oferentes. Se optó por sacrificar la tecnología ligada al desarrollo regional del sur, y van ya muchas, muchas, veces. El Gobierno anunció un drástico recorte en la rentabilidad garantizada, dando un hachazo de unos 1.700 MM €, que provocó la parálisis del sector y la pérdida del liderazgo tecnológico mundial. El gobierno consiguió financiación a costa de este sacrificio, de imponer una losa en nuestro *capital en forma de*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

reputación y de un coste financiero enorme, que estamos pagando en cada pleito que perdemos. Pero un coste que asumirían otros porque los que lo perpetraron sabían que ya no estarían en el gobierno cuando hubiera que soportarlo.

Evidentemente, la situación con la que se afronta el PNIEC no es la de entonces. No se cuenta con la credibilidad ni el posicionamiento tecnológico que ya existían y aunque no se duda de que *there is no alternative*, no se pueden dejar de arrastrar dudas respecto de su éxito. Esperemos que hayamos aprendido a adoptar retos estratégicos como país. Y termino con optimismo, destacando el entusiasmo con el que los **proveedores tradicionales del sector** asumen el reto de las energías limpias, aunque el entusiasmo llegue 15 años tarde.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Un Ingreso Mínimo Vital con gestión compartida

Alberto Vaquero García

9/6/2020

Las importantes repercusiones económicas que ha provocado la pandemia de la *COVID-19* han obligado al Ejecutivo Central –lo mismo se podría señalar para el resto de administraciones públicas– a aprobar, por la vía de urgencia, medidas que precisan un ejercicio de reflexión. Lo urgente, una vez más, ha pasado por encima, a lo importante.

Las elevadas tasas de pobreza y desigualdad económica que lleva padeciendo nuestro país desde la última gran crisis, no se han podido reducir ni siquiera cuando la recuperación económica comenzó a ser una realidad. Lo anterior se cebó especialmente sobre los jóvenes, que desde hace más una década vienen constatando que su elevada inversión en capital humano no consigue la rentabilidad que venía siendo inherente al esfuerzo realizado. *No hace mucho ser mileurista era considerado un paria a nivel laboral; ahora son muchos los que aspiran a alcanzar un sueldo de mil euros al mes.* Y esto no sucede solo con nuestros jóvenes, puesto que muchas familias se enfrentan con el problema de carecer de una fuente estable de renta. Unido a lo anterior, se ha reducido el flujo de ingresos no declarados procedentes de la economía sumergida debido al *COVID-19*. Pensemos, por ejemplo, que este tipo de actividades estaba muy presente en tareas relacionadas con el cuidado de personas y otras actividades muy intensivas en mano de obras (construcción y sector servicios). Y esto ha acentuado la demanda de los servicios de atención social.

En efecto, la desigualdad en el reparto de la renta y la riqueza estaba muy presente en nuestra economía, y aunque para muchos esto no era un problema acuciante, la pandemia ha demostrado que teníamos una asignatura pendiente por resolver. Ciertamente es que algunas Comunidades Autónomas (CCAA), utilizando sus competencias descentralizadas en materia de gasto social, optaron por plantear programas de rentas mínimas para mitigar la falta de ingresos de sus habitantes. Sin embargo, soy de la opinión que esta medida debería haberse aplicado por parte del Gobierno de España hace años, puesto que como se ha señalado, la desigualdad de la renta y la pobreza era un problema global, que no podía depender de la mayor o menor generosidad y de la voluntad política de los gobiernos regionales.

Si se quiere garantizar un mínimo de cobertura económica a las personas más vulnerables debe ser la Administración General del Estado la responsable de ese *Ingreso*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Mínimo Vital. Al igual que no es viable que las pensiones de jubilación o la cobertura por desempleo sean programas dotados económicamente a nivel regional. Este planteamiento es el único que garantizaría una ayuda igual en toda España, junto con unos mismos derechos de acceso y condiciones de disfrute a todos los individuos.

Sin embargo, este programa precisa de mayor reflexión a la hora de su implementación. España es un país descentralizado, sobre todo en relación al gasto público. Es cierto que no es estrictamente un país federal, pero las competencias que tienen los gobiernos autonómicos y locales no tienen nada que envidiar a Canadá, EEUU o Alemania, países que son considerados como referentes en materia de descentralización fiscal.

Las “colas del hambre” y la aplicación de casi cuatro millones de *Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE)*, han provocado una alarma social que se ha tenido que atender urgentemente. Nuestro país es un “gigante con los pies de barro” en materia laboral y esta pandemia lo ha vuelto a revelar.

Algunas CCAA venían aplicando, en función de su capacidad económica, programas de rentas mínimas. El panorama regional era muy heterogéneo e iba desde la carencia de ayudas orientadas a garantizar una renta mínima, hasta autonomías que solo podían destinar cierta cantidad (Galicia), hasta aquellas con dotaciones muy generosas (País Vasco o Navarra). Las diferencias regionales estaban servidas y la dotación comprometida variaba en función del régimen de financiación de las CCAA (no es igual el régimen foral que el común) y el PIB regional.

Financiación, por lo tanto, centralizada, pero ¿Y la gestión? Si el *País Vasco* y *Navarra* van a gestionar de forma autónoma este *Ingreso Mínimo Vital* no hay razones para que el resto de CCAA, que así lo soliciten, no lo hagan. Creo que todos los gobiernos autonómicos que cuenten con los medios necesarios para llevar a cabo esta tarea, estarían interesados en hacerlo.

A esto se llama *cogobernanza*, algo que la pandemia ha obligado a recordar a muchos dirigentes políticos. Se trata de un término que los estudiosos de la economía pública, especialmente los que trabajan en el campo de las haciendas multinivel tienen siempre muy presente. Si bien las competencias entre las diferentes administraciones están definidas, es conveniente la gobernanza conjunta, puesto que al final los ciudadanos se benefician de todas las actuaciones públicas, tanto estatal, regional como local.

Por lo tanto, de hacerse esta delegación de competencias sobre el *Ingreso Mínimo Vital*, debería ofrecerse a todas las CCAA. Lo anterior permitiría incluso aunar los esfuerzos que ya se vienen haciendo desde la óptica autonómica, que tendrán que decidir

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

si reformular sus actuaciones regionales para mantener sus propios programas, o englobarlos bajo una única actuación. Esto es otro de los retos a los que se deben enfrentar las CCAA.

Es más, *sería recomendable llegar más lejos en este proceso de cogobernanza e incluir en este nuevo modelo de gestión a los ayuntamientos*. Optar por esta vía, garantizaría un modelo de cogobernanza mucho más responsable y cercana a la realidad económica y social de los ciudadanos y al mismo tiempo, pondría en valor el importante papel que vienen haciendo los gobiernos locales en materia de atención social.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Desafíos pendientes de la descentralización en España

María Cadaval Sampedro

16/6/2020

Es conocido el compromiso del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y de su director, ALAIN CUENCA, por la formación e investigación al servicio de la Hacienda Pública Española, pero también lo es por su afán en el estudio y análisis del sistema de financiación autonómica en todas sus vertientes. Sirva de muestra el botón de la reciente publicación del libro *Desafíos Pendientes de la Descentralización en España: suficiencia y autonomía tributaria* que con rigor y tino han dirigido JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y SANTIAGO LAGO PEÑAS.



Con la reforma del sistema de financiación autonómica pendiente, pese a que hay un informe exhaustivo de la Comisión de expertos que data de 2017, esta obra viene a profundizar en los aspectos más controvertidos y con menor consenso de los que recoge el citado documento, como son la autonomía tributaria y la suficiencia financiera.

La obra coral que aquí se reseña se apoya en un trípode que aborda la suficiencia, la autonomía y el futuro de la imposición patrimonial como elemento importante para su garantía. La suficiencia del sistema autonómico no es una magnitud definida, sino decidida por cada comunidad autónoma, que ha de saber combinar sus preferencias de gasto con la carga tributaria que está dispuesta a soportar. Esto requiere flexibilidad financiera, pero también instrumentos tributarios necesarios para desarrollarla. Es aquí donde autonomía y suficiencia reclaman una solución integral que combine los instrumentos tributarios propios y la restricción presupuestaria dura del gobierno central.

En la primera parte, ÁNGEL DE LA FUENTE (*FEDEA*) se pregunta –y responde– a si las comunidades autónomas están infrafinanciadas, mientras que FRANCISCO PÉREZ (*Ivie*) expone el problema de los desequilibrios verticales y horizontales existentes y la permanencia de la cuestión de suficiencia financiera no resuelta tras la entrada en vigor del sistema de 2009. Cierra el bloque MIGUEL CORGOS (*Xunta de Galicia*) con un análisis comparativo del reparto vertical de los recursos que concluye con una aportación para un sistema más transparente.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

La segunda sección, que abre ANTONI ZABALZA (*Universitat de Valencia*), propone una reforma del sistema capaz de mantener la equidad horizontal y corregir el desequilibrio forjado tras la crisis de 2008. Una visión que complementa MAITE VILALTA (*Universitat de Barcelona* e *IEB*) con el foco puesto en la necesidad de una mayor autonomía. Los profesores de la *Universitat de Valencia* AMADEO FUENMAYOR y RAFAEL GRANELL repasan los principales indicadores de esfuerzo fiscal y aportan tres técnicas diferentes que arrojan una ordenación distinta de la habitual. La coda final la pone AGUSTÍN MANZANO (*Junta de Castilla y León*) que critica el actual funcionamiento del sistema de entregas a cuenta del IRPF, por el lapso de tiempo que se produce entre el momento en el que se adoptan las decisiones normativas por las CCAA y aquel en el que se notan sus efectos; además de por las diferencias entre las estimaciones del rendimiento cedido del IRPF y el real. Para salvar ambos obstáculos el autor propone varias modificaciones.

Finalmente, el tercer bloque está destinado a la imposición patrimonial, que abre LAURA DE PABLOS (*Universidad Complutense*) a partir de una discusión sobre los datos de distribución de la renta y la riqueza, y apuesta por un Impuesto de Patrimonio (IP) armonizado o con recentralización normativa. En esta línea, MARÍA CADAVAL (*Universidade de Santiago de Compostela*) y ALBERTO VAQUERO (*Universidade de Vigo* y *GEN*) repasan la experiencia comparada y proponen una mejora del Impuesto de Sucesiones y Donaciones y el Impuesto de Patrimonio que añada eficiencia y la equidad. Reforma en la que inciden JOSÉ MARÍA DURÁN, ALEJANDRO ESTELLER y MARIANA MAS (*IEB* y *Universitat de Barcelona*) con acento en las prácticas de elusión tributaria y su impacto redistributivo. Finaliza el libro con la contribución de ANDREU DURÁN y GUILLEM LÓPEZ-CASASNOVAS (*Universitat Pompeu Fabra*), sobre el IP con una visión novedosa como es la de incluir en el gravamen a los activos no destinados a una actividad económica, lo que desincentivaría la creación de sociedades patrimoniales y el apalancamiento o “remansamiento” de beneficios.

Todas estas contribuciones debieran aproximar el sistema fiscal español a un modelo mejor, porque no se pueden aplicar viejas recetas a las nuevas realidades y tampoco esperar, como afirmaba KEYNES, que tras la acción de un político se puede encontrar algo dicho por un intelectual quince años atrás. Ojalá no sean necesarios tantos y esta obra contribuya a la elaboración de un modelo de financiación autonómica mejor cuanto antes.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Reconstrucción

Maite Vilalta Ferrer

23/6/2020

Que había muchas cosas a mejorar ya lo sabíamos, pero quizás nunca lo habíamos percibido con tanta claridad como ahora. La pandemia provocada por la *COVID-19* lo ha evidenciado con toda nitidez. Me referiré tan solo a algunas de estas cosas.

Ya sabíamos que el mecanismo de mercado falla y que se requiere la presencia del sector público para corregir aquello que no sabe o que no puede hacer. Sin unos gobiernos fuertes que regulen, que establezcan reglas del juego claras y que controlen el funcionamiento de los mercados, si no se cumplen unos supuestos muy restrictivos, éstos siempre asignan de forma socialmente ineficiente. Es lo que ocurre, precisamente, con la asignación de bienes como la sanidad y los servicios sociales. Desde las primeras semanas de confinamiento, la *COVID* nos enseñó cómo las gastaba el mercado a la hora de asignar mascarillas, respiradores y todo tipo de material sanitario necesario para hacer frente a la pandemia. Y también tuvimos ocasión de comprobar qué pasa cuando el sistema de curas y atención a nuestros mayores lo dejamos, sin control alguno, en manos del sector privado. Nos debería haber quedado muy claro que *cabe repensar la relación sector público-sector privado* y que, al contrario de lo que ha sucedido en los últimos tiempos, el primero debería ganar protagonismo frente al segundo.

Ya sabíamos que, junto con una fuerte globalización de la economía, *se había producido un fuerte aumento de las desigualdades*. Una economía global sin un gobierno global que la controlara: este es, sin duda, uno de los problemas de nuestro mundo actual. Pues bien, la pandemia también tiene una dimensión global que, sin embargo, no está siendo abordada ni controlada por ninguna instancia de gobierno global. Para no existir, no existe ni un sistema común de contar los contaminados y los muertos por el virus.

Ya sabíamos que los recortes que se empezaron a aplicar a partir del 2010, con tanto fervor en Europa para hacer frente a la crisis del 2007 siguiendo, por cierto, las recomendaciones de ilustres académicos, habían erosionado profundamente los servicios esenciales del estado del bienestar. El gasto público en sanidad no había dejado de disminuir a lo largo de los últimos diez años. El *sistema sanitario ya presentaba deficiencias* antes de la *COVID*, y ésta las dejó al descubierto. Ver al personal sanitario cubierto con bolsas de la basura para protegerse, o ver cómo se escogía a quién se dejaba morir por falta de respiradores, ha sido imperdonable. Está claro que nadie esperaba

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

una pandemia como esta, pero si la situación de partida no hubiera sido tan precaria, quizá nos habiéremos ahorrado estas situaciones tan duras e indeseables. Aquellos recortes han hecho mucho daño.

Ya sabíamos que España es un país altamente descentralizado pero que, al contrario de lo que algunos defienden, *aún está lejos de poder ser considerado un país federal*. Después de lo que hemos visto con la *COVID*, ya no nos queda ninguna duda. Lo pudimos comprobar desde el primer minuto de la declaración del estado de alarma, por parte del gobierno central, a quién le faltó tiempo para centralizar las competencias de los gobiernos autonómicos. De lo primero que nos informó el Presidente PEDRO SÁNCHEZ, fue que el gobierno central se ponía al mando de la situación y que él mismo tomaba las riendas de la situación. Se centralizaron competencias que, como la sanidad, algunos gobiernos autonómicos las tenían asumidas desde hacía más de 30 años. ¿Qué hacía pensar que los gobiernos autonómicos gestionarían peor que el gobierno central la situación? ¿Por qué motivos se creyó que el gobierno central sería más eficiente? Lo que sí quedó bien claro con aquella decisión, fue el *carácter centralista y unitario de nuestro país*, en el que existe la convicción de que cuando las cosas se ponen serias, debemos confiarlas al gobierno central, y que los gobiernos autonómicos sirven para lo que sirven, pero no tienen la suficiente madurez para afrontar según qué tipo de situaciones. Esto es lo que, en realidad, piensa y desea una amplia mayoría de ciudadanos del estado español, tal como revelaron algunas de las encuestas publicadas durante el confinamiento. La decisión del gobierno central fue bien recibida, y contó con la aprobación de la mayoría de los representantes de los gobiernos autonómicos. La imagen del Presidente del gobierno central, reunido cada fin de semana de confinamiento con los Presidentes autonómicos, simplemente para informarles de las decisiones tomadas, vale más que mil palabras. Una imagen imposible de ver, por cierto, en Alemania, un país verdaderamente federal. La Sra. MERKEL se ha reunido, efectivamente, con los Presidentes de los *Länder*, pero no para darles la noticia de que sería ella quien, durante la pandemia, tomaría todas las decisiones que, posteriormente, les iría compartiendo. No solo su marco legal se lo hubiera impedido, sino también su propia *cultura federal* de hacer las cosas. Gobierno federal y gobiernos estatales se han reunido en Alemania, sí, pero para coordinarse y para cooperar entre ellos. Cada uno ha tomado las decisiones que le han parecido más convenientes, y serán los ciudadanos de cada *Land* los que expresarán, en las respectivas urnas, si han sido o no acertadas. En esto se basa la *federación: poder de decisión y respeto por las decisiones tomadas por parte de cada uno de los gobiernos que la conforman*.

Ya sabíamos que, en España, andábamos faltos de esta cultura, y que se requieren cambios legales para poder gozar de unas estructuras e instituciones verdaderamente

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

federales. Pero quizás, algunos, no éramos tan conscientes de lo arduo que puede ser el camino para alcanzarlas. La *COVID* nos ha quitado muchas vendas. Esta también.

Está claro que se necesita reconstruir todo aquello que la *COVID* ha dejado maltrecho, y que aún podría empeorar si no estamos atentos y se repiten nuevos brotes de la pandemia. Cabe repensar muchas de las cosas del mundo y de la sociedad en la que vivíamos hace tan solo tres meses. Y esta podría ser la buena noticia. Hemos visto con más claridad lo que no funciona. Sería deseable que la reconstrucción (o la nueva construcción) se hiciera sobre la base de unos buenos planos y que, tanto los dirigentes de la obra, como los operarios, estuvieran a la altura de las circunstancias. Pongamos todo el conocimiento que podamos al servicio de este gran reto, y esperemos que surjan nuevos liderazgos que lo sepan encauzar adecuadamente.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Cogobernanza y financiación autonómica

Santiago Calvo López

30/6/2020

La crisis provocada por la *COVID-19* ha reflejado la importancia que tienen las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones en la res pública, principalmente en lo relativo a los denominados servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y protección social). Ha adquirido especial relevancia el concepto de cogobernanza, que no implica otra cosa que la coordinación y la inclusión de todos los niveles de gobierno en la toma de decisiones, algo que es más necesario que nunca en una situación de emergencia sanitaria.

Sin embargo, es difícil poder hablar de un equilibrio entre niveles de gobierno cuando existe dependencia financiera. Como se ha puesto de manifiesto en el *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, la insuficiencia financiera de las Comunidades Autónomas para hacer frente al gasto en servicios públicos fundamentales es notable, y en especial lo ha sido durante la Gran Recesión.

Es cierto que la actual crisis difiere con respecto a la vivida hace unos años, pero salvando las distancias, el gobierno central, con mayor capacidad para generar recursos a través de las vías tributaria y financiera, ha vuelto a poner un parche en forma de transferencias no reembolsables por valor de *16.000 millones de euros*. Esta es la consecuencia de un desajuste vertical en el reparto de los recursos que afecta a las haciendas autonómicas, y que como señala *GOODSPEED (2020)*, sobre su capacidad de gasto en protección social.

Esta situación puede verse agravada dentro de dos años, cuando se liquide definitivamente la financiación del ejercicio 2020, que muy previsiblemente será negativa como consecuencia de que las entregas a cuenta no se han ajustado a la caída de la recaudación provocada por la crisis de la *COVID-19*. Al igual que sucedió en 2010, las Comunidades Autónomas sufrirán la merma en sus recursos en diferido.

Esto pone de relieve la necesidad de reformar el sistema de financiación autonómica. Como acertadamente ha indicado *LAGO PEÑAS (2019)*, no es necesario un ajuste cuantitativo, España es uno de los países más descentralizados del mundo, pero sí cualitativo. Es necesario corregir el desajuste temporal existente entre la realidad económica y sus consecuencias sobre los presupuestos de los gobiernos autonómicos, en especial en el caso del IRPF (ver *aquí*), y hacer partícipes a las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones sobre tributos cedidos, en especial el IVA.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Tampoco debe olvidarse la necesidad de compartir los ajustes presupuestarios que serán necesarios a lo largo de los próximos años. El incumplimiento en los objetivos de déficit en el pasado por parte de los gobiernos regionales ha venido influido por *tres factores importantes* y que deben tenerse en cuenta para lograr la tal ansiada corresponsabilidad fiscal. Los dos primeros tienen que ver con la fijación de objetivos homogéneos para realidades distintas y el disponer de recursos insuficientes para hacer frente a las necesidades de gasto, los cuales afectan negativamente al grado de cumplimiento de los objetivos de déficit. El tercero está relacionado con la existencia de reglas fiscales y límites de endeudamiento, los cuales parecen convenientes para minimizar la inestabilidad financiera.

En definitiva, las Comunidades Autónomas se enfrentan a una crisis sin precedentes con el agravante de que arrastran dos problemas importantes del pasado: *insuficiencia financiera y falta de corresponsabilidad fiscal*. Ambos son elementos claves para hacer efectiva la pretendida cogobernanza. La reforma del sistema de financiación autonómica parece más necesaria que nunca, en donde las autonomías deberían disponer de un mayor poder de decisión sobre los tributos cedidos y de mayores recursos condicionados a la (co)responsabilidad fiscal.

Políticas públicas de liquidez y cumplimiento fiscal

Alejandro Esteller Moré

José María Durán Cabré

7/7/2020

Cuesta, hoy en día, empezar un artículo sobre economía no enmarcándolo dentro de la pandemia del *SARS-CoV*. Y éste no va a ser la excepción. La política de confinamiento llevada a cabo en España y en otros países ha paralizado la actividad económica, excepto la relacionada con los servicios básicos. Sin duda, tal política ha salvado vidas humanas, pero ha generado importantes problemas económicos, entre ellos, de falta de liquidez. Estos problemas han sido transversales afectando desde a pequeños empresarios, a trabajadores o al propio sector público. Éste es el *trade-off* que, en tiempo real, ha tenido que ir resolviendo el ejecutivo central en nuestro país.

El *shock* causado por la pandemia –al paralizar prácticamente toda actividad económica y ser del todo imprevisto– ha tenido un impacto macroeconómico brutal, con una previsible caída porcentual del PIB de dos dígitos. ¿Cómo hacer que esto no se traduzca en cierres empresariales, situaciones familiares penosas o en recortes de gasto público? *La solución es el endeudamiento*. No obstante, las líneas de crédito de las entidades financieras, ante la magnitud del problema, pueden no ser suficientes, esto es, pueden no acabar llegando a todos los agentes necesitados. Así, el sector público supranacional (Unión Europea hacia España), el Estado y las CCAA [del primero hacia las propias CCAA, o desde ambos niveles de gobierno hacia las empresas y familias más vulnerables; (véase, por ejemplo, <https://www.mscbs.gob.es/ssi/covid19/guia.htm>) han intervenido]. Esto lo sabemos bien.

En el caso concreto de las familias con problemas de falta de liquidez, la ausencia de tales políticas públicas podría haber conllevado, y todavía puede suceder, efectos indirectos indeseables. Esto se explica muy bien en ANDREONI (1992). Para aquellas familias –si las decisiones económicas se toman de manera mancomunada dentro de éstas– con problemas de liquidez y sin acceso al crédito, la única solución que les puede quedar para superar este problema coyuntural es utilizar la evasión fiscal como fuente de financiación de último recurso (*IRS as a loan shark*). En el corto plazo, evadir les proporciona liquidez, mientras que el coste financiero previsto se da en el medio plazo, cuando ya en ausencia de problemas de liquidez, puede que tengan que hacer frente a una inspección fiscal. Por consiguiente, *un efecto positivo derivado de las políticas públicas que garantizan liquidez es evitar el aumento de la evasión e incluso de la economía sumergida*. No es poca cosa por las consecuencias estructurales indeseables que esos efectos indirectos pueden comportar.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Al respecto, en los gráficos de más abajo se muestran los resultados de unas simulaciones numéricas llevadas a cabo por ESTELLER MORÉ (2020). De éstos, lo importante es la *comparación* de los efectos de la probabilidad de inspección sobre la evasión para diferentes niveles de restricción de liquidez; no tanto los *niveles*, pues éstos dependen de la parametrización del ejercicio de simulación. Por ejemplo, “75% (0%) restringido” quiere decir que la renta actual es un 25% (100%) de la renta futura. Tomemos como supuesto el valor de “75% restringido”, que se muestra en el *Gráfico 1* (línea amarilla); bajo esta situación, donde los problemas de liquidez son “brutales”, la evasión (eje vertical) se situaría en niveles máximos, y sólo empezaría a disminuir, pero nunca hasta desaparecer, conforme aumenta la probabilidad de inspección (eje horizontal). En el *Gráfico 2*, en cambio, la probabilidad de inspección se mantiene constante y se muestra cómo evoluciona la evasión (eje vertical) para diferentes niveles de restricción de liquidez (eje horizontal). En definitiva, *ceteris paribus*, situaciones de restricción de liquidez severas implican niveles de evasión extremos incluso con políticas severas de cumplimiento fiscal.

Gráfico 1

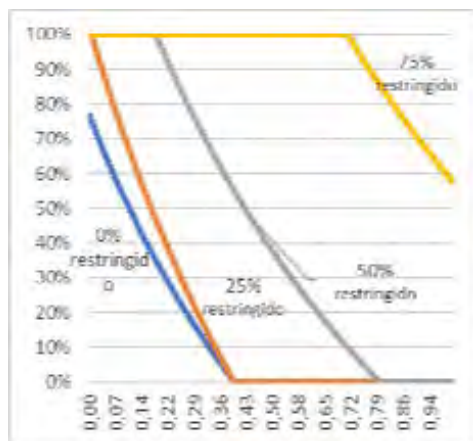
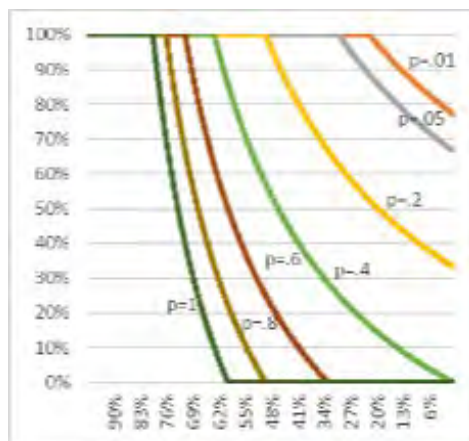


Gráfico 2



A partir de aquí, ¿cuál es la reacción óptima por parte de la administración tributaria? Esto es, ¿es óptimo para ella actuar como prestamista de último recurso? La respuesta –cuyo desarrollo dejamos para una próxima entrada– se da en ESTELLER MORÉ (2020), Sección 3, mientras que en DURÁN CABRÉ *et al.* (2020) se ofrece cierta evidencia del comportamiento (percibido) de la administración tributaria por los contribuyentes a partir de las encuestas del CIS.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

¿Cómo va a variar la fiscalidad sobre el consumo tras la Covid-19?

Juan José Rubio Guerrero

8/7/2020

La lucha contra la pandemia generada por la *Covid-19* ha forzado a muchos países a imponer medidas sin precedentes en la historia reciente de la Humanidad, desconectando grandes sectores de la economía y aislando a una parte significativa de la ciudadanía. Reconociendo que la actividad económica mundial va a sufrir una depresión histórica y que el gasto público va a incrementarse para cubrir innumerables contingencias dramáticas, tanto a nivel individual como colectivo, y, por supuesto, empresarial, *las autoridades deben afrontar las implicaciones de esta crisis sobre la recaudación fiscal* para poder valorar, de forma precisa, el agujero fiscal que se va a producir en las economías nacionales. En este contexto, el consumo nacional se ha derrumbado y es necesario valorar el impacto fiscal que esta situación sobrevenida y abrupta va provocar sobre la recaudación de los impuestos sobre consumos.

Este tipo de imposición es fundamental en la mayor parte de los países de la OCDE, suponiendo, como media, en torno al 11% del PIB y un tercio del total de la recaudación fiscal. La recaudación obtenida por la imposición sobre consumos, en la UE-28, representa el 12,3%, mientras que España se encuentra entre el conjunto de las economías de la UE con menor presión fiscal relativa sobre el consumo, con un 9% de PIB. Esa menor presión fiscal sobre el consumo en España se observa de manera sistemática desde 1995. El inicio de la crisis en 2008 coincide con una brusca caída de dichos ingresos, registrando en 2009 el mínimo recaudatorio de la imposición sobre el consumo observado desde 1995 y el mínimo en el conjunto de la UE-28: 6,3%. Esta pérdida recaudatoria se concentró en el Impuesto sobre el Valor Añadido. La caída en la recaudación se debió:

- En primer lugar, a *cambios en los patrones de consumo* hacia bienes y servicios primarios, exentos o gravados a tipos reducidos.
- Un *aumento del consumo de bienes y servicios públicos*, que están exentos de IVA.
- Un *incremento temporal de incumplimientos fiscales* por parte de los contribuyentes. No obstante, la proporción que representan las bases imponibles de consumos en relación al PIB se incrementó debido al desplome de la inversión en el período.

Conviene también señalar que gran parte de los cambios en los patrones de consumo de las sociedades afectadas no se han revertido, por lo que han dejado a los sistemas

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

de IVA de muchos países expuestos a nuevos shocks económicos, especialmente en aquellos con muchas exenciones o tipos reducidos, o aquellos con una alta proporción de consumo público. Es muy probable que la crisis sanitaria actual tenga un impacto incluso mayor sobre la recaudación fiscal sobre consumos, que la que tuvo la crisis financiera del 2008. Si se confirma la posibilidad de un *shock* bilateral y combinado de oferta y demanda, durante un período indeterminado pero amplio en el tiempo, las administraciones estarán incorporando beneficios fiscales y diferimientos tributarios, al mismo tiempo que se desarrollan potentes y exigentes programas de gasto público a gran escala. El efecto combinado de la crisis sanitaria y de la respuesta política va a conllevar un descenso de la recaudación fiscal, a partir de diferentes canales:

- *Descenso del consumo superior a un tercio del total*, con el comercio, la hostelería y la restauración operando bajo mínimos, a pesar de los probables incrementos en las ventas online. Pero además es muy probable una caída significativa de los impuestos especiales sobre hidrocarburos como resultado del confinamiento y de una desescalada irregular por territorios y países.
- A corto plazo, algunos de los cambios en los patrones de consumo serán similares a los experimentados en la crisis financiera. La experiencia vivida al comienzo de la pandemia nos muestra que las economías domésticas están gastando una mayor proporción de sus ingresos, en necesidades primarias, lo que reduce las posibilidades recaudatorias al estar exentas o gravadas a tipos reducidos. Tampoco podemos olvidar que el incremento del consumo público en servicios fundamentales como alimentación, servicios sociales, comunitarios o sanitarios, sustituyen consumos privados susceptibles de tributar en IVA.
- Esta crisis también va a provocar un incremento, probablemente y deseablemente coyuntural, de las quiebras y suspensiones de pagos en las empresas, con las consiguientes reducciones en los consumos operativos e inversiones en el ámbito empresarial.

En definitiva, *esta crisis es diferente a la de 2008, y por ello las respuestas deben ser diferentes*. Las reducciones en los tipos de IVA que se aplicaron en la crisis financiera para impulsar el gasto en consumo en muchos países, tendrían un impacto muy limitado en la fase de emergencia actual y podría lanzar un mensaje equivocado cuando la mayoría de los operadores de consumo (hostelería, comercios, etc.) están cerrados u operando al ralentí. En su lugar, medidas como el diferimiento en el pago de impuestos deberían ser potenciadas como forma de incrementar la liquidez empresarial y evitar situaciones de insolvencia por estrangulamiento fiscal.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Pero no todas las noticias son negativas. A medida que los países se vayan recuperando, la reducción en el consumo inflexionará al alza y la recaudación debe recuperarse. A medida que se vayan levantando las restricciones por confinamientos, el consumo privado en bienes de consumo duradero (p. e., automóviles, menaje doméstico, etc.) deberán incrementarse rápidamente debido a la demanda embalsada en el período, aunque dependerá del ahorro y de la capacidad adquisitiva salvaguardada en esta situación. Sin embargo, el consumo particular de servicios difícilmente se recuperará en la misma proporción en que cayeron en la fase de confinamiento. En particular, en sectores como el turismo y viajes, el consumo privado va a permanecer limitado a medio plazo. Además, esta limitación va a depender de las medidas sanitarias que se incorporen en las fases de desescalada y las limitaciones de movilidad nacional e internacional que se establezcan, y que pueden provocar, si no se realizan de forma coordinada, flujos de turismo hacia países con mejores condiciones sanitarias o más liberales en su desescalada.

Como conclusión. Mientras transitamos sobre la crisis de la *Covid-19*, los programas de gasto público y las medidas de política fiscal están jugando un papel importante para mantener los estándares de vida de la población y garantizar la supervivencia de empresas que, coyunturalmente, puedan tener problemas de liquidez. Sin embargo, estos paquetes fiscales van a tener unas implicaciones enormes sobre la política fiscal y los niveles de deuda pública en muchos países, entre ellos España. A medio plazo, el incremento en la recaudación en los impuestos sobre consumos puede ayudar a reequilibrar los presupuestos nacionales, pero, para ello, es muy probable que haya que revisar y comprender el comportamiento del consumo tras la pandemia, con el fin de diluir el esfuerzo entre toda la sociedad, *incrementar tipos de IVA y revisar los consumos exentos y los que tributan a tipos reducidos*, con el fin de potenciar ese aumento rápido de la recaudación e, intuyo, que será una condición *sine qua non* si, como es previsible, España tiene que acudir a algún mecanismo europeo de financiación extraordinario de su agujero fiscal.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

¿Qué se puede hacer en el IVA para recaudar más?

Alejandro Esteller Moré

José María Durán Cabré

15/7/2020

Una de las consecuencias económicas negativas derivadas de la *COVID-19* es el deterioro de las finanzas públicas. Las últimas previsiones del *Banco de España* sitúan el déficit público de este año entre el 9,5 y el 14%, cuando inicialmente se preveía un 2,1%. Y la deuda pública, entre el 115 y el 125% del PIB, según el escenario macroeconómico considerado; incremento, sin duda, espectacular si consideramos que al inicio de este año nos situábamos en el 95,5%.

Aunque hay un amplio consenso en que la política fiscal debe seguir siendo expansiva en el corto plazo, es normal empezar a plantear qué tipo de medidas de consolidación fiscal habrá que adoptar en el medio plazo, una vez repunte la tasa de crecimiento de la economía. Y, nuevamente, como ya sucedió durante la Gran Recesión, la imposición sobre el consumo y, en particular el IVA, está en el centro del debate.

Con el objetivo de incrementar los ingresos, el tipo general del IVA pasó del 16 al 18% (en julio de 2010) y del 18 al 21% actual (en septiembre de 2012). Y el tipo reducido pasó del 7 al 8% y, posteriormente, al 10% actual. Además, en la segunda subida, algunos servicios que tributaban al tipo reducido pasaron a tributar al general del 21%, aunque en algún caso luego han vuelto al tipo reducido. La gran mayoría de países comunitarios aumentaron también su tipo general del IVA, cuyo valor medio se sitúa en el 21,5% desde 2013, frente al 19,6% de 2007, pero el incremento español fue claramente mayor, de casi 3 puntos porcentuales más (*Gráfico 1*). En consecuencia, *el tipo general del IVA español se sitúa en la actualidad muy cercano a la media de la UE*. ¿Sucedre lo mismo cuando se analiza la recaudación real que genera el impuesto?

Una manera de valorarlo es a través del *tipo impositivo implícito sobre el consumo*, que se calcula como la recaudación obtenida por el IVA con respecto al consumo final de los hogares, que es la capacidad económica que el IVA pretende gravar. Este tipo nos indica la presión fiscal efectiva derivada del IVA que recae sobre el consumo. El tipo implícito en España es un 10,6% en 2017, muy por debajo del valor medio para el conjunto de los estados miembros, que es del 13,1%. Y si aborda su evolución entre 2007 y 2017, en España ha aumentado 0,6 puntos porcentuales (p.p), frente a un aumento medio en la UE de 0,7 p.p. ¿Cómo es posible que, teniendo un tipo impositivo general similar al de la media, la presión fiscal efectiva del IVA sea muy inferior en

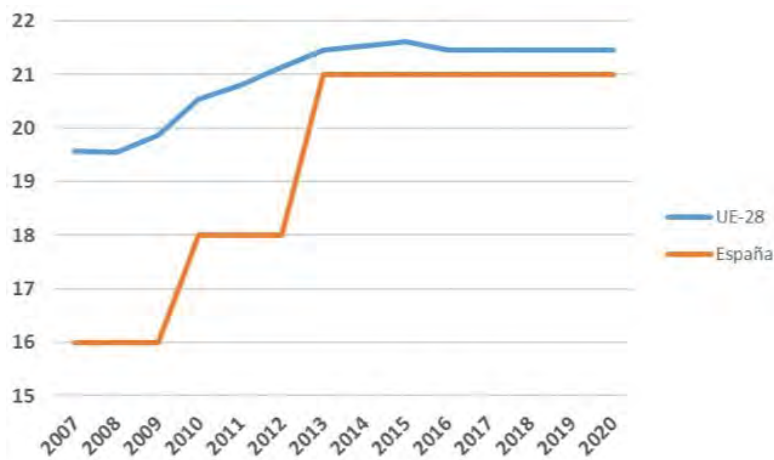
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

España? Y, ¿cómo es posible que, a pesar de haber aumentado el tipo general en casi tres puntos porcentuales por encima de la media, el incremento de la recaudación real en España sea ligeramente inferior al de la media?

Gráfico 1

Evolución del tipo impositivo general del IVA



Fuente: Comisión Europea.

Una primera respuesta que en seguida se viene a la cabeza guarda relación con el *fraude*: seguro que el fraude es mayor en España y esto significa que, por mucho que aumentemos los tipos impositivos, la recaudación real evoluciona de manera diferente. El fraude, por definición, no se conoce, por lo que hemos de acudir a estimaciones que, cuanto menos, nos den una idea aproximada de su realidad y evolución. En este sentido, la Comisión Europea (PONIATOWSKI *et al.*, 2019) estima desde hace años el denominado *VAT gap* o *brecha fiscal del IVA*, esto es, la diferencia entre la cuantía de IVA recaudado y la recaudación que, en teoría, debería obtenerse de acuerdo con la normativa del impuesto. Aunque el VAT gap y el fraude fiscal no son exactamente lo mismo (DURÁN CABRÉ *et al.*, 2019), sin duda, sirve para valorar su posible efecto sobre la recaudación. Los resultados, sin embargo, muestran que la brecha fiscal del IVA estimada para España es del 2,4% en 2017, un valor muy inferior al promedio del 11,2% del conjunto de la UE, y que su evolución durante los últimos años es claramente descendiente (Gráfico 2). Al analizar los determinantes del VAT gap se observa que son numerosas las variables a considerar. *Factores legales* (diferencia entre tipo general y los tipos reducidos), *coyunturales* (nivel de desempleo) o *administrativos* (escala de la administración tributaria) determinan la evolución en el

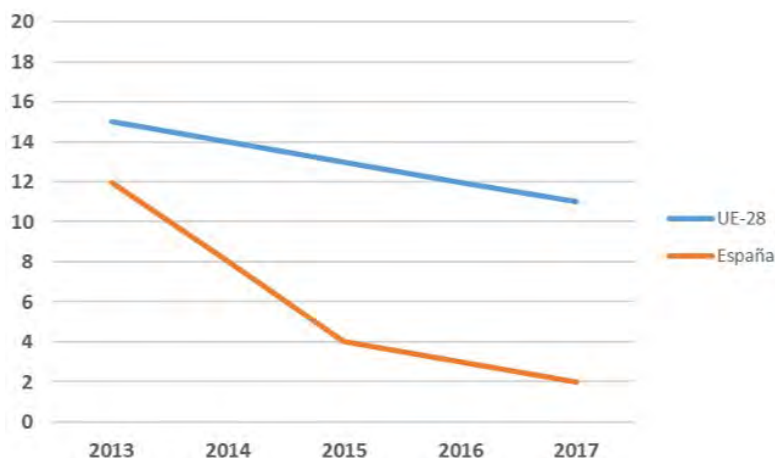
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

corto plazo del VAT gap (véase PONIATOWSKI *et al.*, 2019, para el detalle econométrico). En cualquier caso, no parece que solo el fraude pueda explicar por qué el tipo implícito español es muy inferior al de la media.

Gráfico 2

Evolución de la brecha fiscal del IVA (%)



Fuente: PONIATOWSKI *et al.*, 2019.

Si profundizamos en el análisis del IVA, podemos observar otra explicación relevante: en su *normativa*, hay numerosos elementos que inciden significativamente en el importe final recaudado, como son las exenciones, los tipos reducidos y los regímenes especiales. El efecto de todos estos tratamientos especiales se refleja en el denominado *Policy Gap*, que indica la recaudación adicional que se obtendría si todo el consumo tributara al tipo general, bajo el supuesto de cumplimiento fiscal perfecto. Las estimaciones de la Comisión indican que esta brecha se sitúa en 2017 para el conjunto de la UE en el 44,5%, valor sin duda muy elevado que sugiere que la recaudación del IVA genera poco más de la mitad de lo que se obtendría si todo el consumo se gravara al tipo general. Y en España, este valor prácticamente alcanza el 60%! La naturaleza de ciertos servicios, como los prestados por el sector público o los financieros, dificulta que en la práctica se puedan gravar, razón por la que la Comisión identifica la parte del *Policy Gap* que efectivamente se deriva de decisiones discrecionales de los países. En este caso, su importe desciende hasta el 13% para el conjunto de la Unión, pero en España se sitúa todavía en el 27,5%, el mayor porcentaje de todos los países, correspondiendo 13 puntos porcentuales al efecto de los tipos reducidos y 14,5% a las exenciones.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Las exenciones y los tipos reducidos en el *IVA* se suelen justificar por razones de desigualdad, para atenuar la habitualmente considerada regresividad del impuesto. LÓPEZ LABORDA *et al.* (2018) estiman que el peso de los gastos exentos y de los que tributan al tipo general en el consumo de los hogares aumenta con la renta, mientras que el peso de los gastos gravados a los tipos reducido y superreducido disminuye. En consecuencia, mientras que las exenciones aumentarían la regresividad del impuesto, los tipos menores la reducirían. En todo caso, su impacto sobre la recaudación es considerable: estos autores estiman que *un tipo único del 15,4% permitiría obtener la misma recaudación del IVA que los tres tipos actuales*, manteniendo las exenciones. Visto de otra manera, si únicamente existiera el tipo general del 21%, manteniendo las exenciones, la recaudación del impuesto aumentaría en un tercio, aproximadamente.

Los tratamientos especiales como el régimen simplificado o el recargo de equivalencia se justifican por razones administrativas para facilitar el cumplimiento del impuesto. Pero es necesario también cuestionarse si con los desarrollos tecnológicos existentes tiene sentido aplicar unos regímenes que datan de 1986 y que, entre otras distorsiones, provocan que el importe recaudado por el impuesto pueda alejarse del abonado por los consumidores.

Sin duda, la importancia del IVA en los sistemas fiscales justifica que deba profundizarse en su estudio, no sólo desde un punto de vista macroeconómico, sino también analizando su configuración legal y, en particular, todos los tratamientos especiales que inciden en la recaudación final. Deben analizarse los argumentos que justifican su aplicación, habitualmente relacionadas con la progresividad, estimar el coste recaudatorio que representan y, fundamental, valorar si es el IVA el mejor instrumento para conseguir dichos objetivos. Recaudar más y compensar a los sectores más perjudicados por los cambios introducidos es una manera de facilitar su aplicación e, incluso, de mejorar la progresividad global del sistema fiscal.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

¿A quién subir impuestos? Los deseos y las posibilidades

Amadeo Fuenmayor Fernández

21/7/2020

En las campañas políticas para las elecciones vascas y gallegas hemos oído algunas propuestas defendiendo la bajada de impuestos. En la situación actual, con un déficit público estimado según las últimas previsiones de la *AIReF* de un 14%, esta propuesta sencillamente está fuera de lugar. Ningún organismo internacional, ni los más sospechosos de políticas liberales defienden hoy, ante la que está suponiendo la peor crisis en décadas, una bajada generalizada de impuestos. Por supuesto, la posición española en el Consejo de Europa quedaría francamente debilitada.

Salvo excepciones puntuales, parece generalizada la idea de que para financiar los programas de gastos que se están ensayando en los países desarrollados, va a ser necesario aumentar impuestos, al menos a medio y largo plazo. Las siguientes preguntas son las importantes: *¿qué impuestos se suben, a quién se suben y cuánto se suben?* Son muchas preguntas, y las respuestas son complejas. Evidentemente los primeros candidatos a ser subidos son los impuestos que mayor peso tienen. Y hoy me voy a ocupar del primero de ellos, el Impuesto sobre la Renta. La primera tentación que uno tiene, y probablemente lo que resulta más popular en los medios, es proponer un aumento de los impuestos a los más ricos. Pero cuidado, hay que mantener los pies en la tierra. En temas de recaudación impositiva hay dos ideas que casi nunca van de la mano: la equidad impositiva y la recaudación.

La *equidad* es la manifestación del principio de justicia en el ámbito de la imposición. Este principio se desdobra en dos reglas: *la equidad horizontal* (gravar igual a los iguales, sea lo que sea que signifique esto, dada la gran diversidad de situaciones en las que se encuentran individuos y hogares) y *la equidad vertical* (gravar de manera “convenientemente” desigual a los desiguales). La equidad vertical aconseja gravar con más intensidad a los más ricos, basándonos en las reglas del sacrificio igual. Un impuesto debe suponer el mismo sacrificio (pérdida de utilidad) para un individuo pobre que para uno rico. Y ello implica que el gravamen del individuo rico debe ser superior, ya que un euro de impuestos supone un coste muy superior al individuo pobre que al rico.

Sin embargo, *la recaudación es otra cosa*. La recaudación derivada de un impuesto depende de manera crucial de la distribución de la renta de un país. Nos puede parecer una medida de justicia distributiva aumentar el impuesto sobre la renta a los más ricos, pero la recaudación que de derive de este cambio no es una variable que también

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

podamos controlar. En un mercado, podemos fijar los precios (los tipos impositivos en este caso) pero los agentes determinarán las cantidades (aquí, la recaudación). Para ilustrar esta idea podemos utilizar unos datos sencillos, obtenidos de la Agencia Tributaria. En la *tabla* se incluyen datos relacionados con el Impuesto sobre la Renta correspondiente a 2018, clasificados por tramos. Para cada tramo (predefinido por la Agencia Tributaria), se recoge el número de liquidaciones (columna a), y esto dibuja una foto de nuestro país. Esta foto está representada en el *gráfico*: el 78% de las declaraciones presentadas tienen rentas inferiores a 30.000 euros, y el 99,5% corresponden a rentas inferiores a 60.000. Por encima de estos 60.000 euros hay muy pocos contribuyentes. Y este es el tablero donde debemos jugar la partida.

Tabla

Simulación subida impositiva. Datos IRPF 2018

Tramos de Rend. e Imputac. (miles de euros)	(a) Número de Liquidaciones	(b) Porcentaje sobre el total	(c) Base liquidable general sometida a gravamen	(d) Base liquidable del ahorro	(e) Cuota líquida incrementada total	(f) Tipo medio efectivo e / (c+d)	(g) Simulación nuevo tipo medio efectivo	(h) Simulación de aumento en la recaudación
Negativo y Cero	854.255	4,2%	-609.278.796	0	193.357	0%	0%	-
[0 - 1,5]	1.442.776	7,0%	101.211.864	85.248.658	667.874	0%	0%	-
[1,5 - 6]	3.076.707	14,9%	9.845.977.301	457.391.398	5.415.246	0%	0%	-
[6 - 12]	2.646.861	12,8%	20.966.875.815	701.621.706	702.814.594	3%	3%	-
[12 - 21]	4.641.263	22,5%	72.193.760.531	1.373.723.649	7.117.098.154	10%	10%	-
[21 - 30]	3.392.427	16,5%	80.421.679.498	1.715.896.485	12.451.266.101	15%	21%	4.797.624.855
[30 - 60]	3.699.249	18,0%	135.512.672.043	5.167.935.530	29.197.391.884	21%	26%	7.379.566.085
[60 - 150]	743.265	3,6%	53.264.848.485	6.661.749.793	17.482.555.170	29%	34%	2.897.488.245
[150 - 601]	100.561	0,5%	17.025.308.919	6.930.200.131	8.100.168.717	34%	39%	1.242.479.813
Mayor de 601	11.367	0,1%	8.263.269.558	13.525.094.176	6.669.370.010	31%	39%	1.828.091.846
Total	20.608.731	100,0%	396.986.325.217	36.618.861.526	81.726.941.108	19%		18.140.250.844

Fuente: elaboración propia, datos AEAT.

A partir de estos datos se pueden hacer unas sencillas operaciones que proporcionan información muy interesante. Se ha recogido para cada tramo las bases general (c) y del ahorro (d), así como la cuota líquida (e) acumuladas. A partir de estos datos se puede sacar una especie tipo medio efectivo de gravamen. Y lo primero que llama la atención es que este tipo de gravamen es creciente con el nivel de renta, como cabría esperar, salvo para el último tramo (declaraciones de más de 601.000 euros). En el tramo anterior el crecimiento del tipo medio ya se suaviza, crece menos, pero en este último tramo el tipo medio cae de un 34% a un 31%. Sin duda este cambio de tendencia se debe a que el peso de la base del ahorro (básicamente rendimientos del capital mobiliario y ganancias patrimoniales) es muy superior en las rentas altas. En los

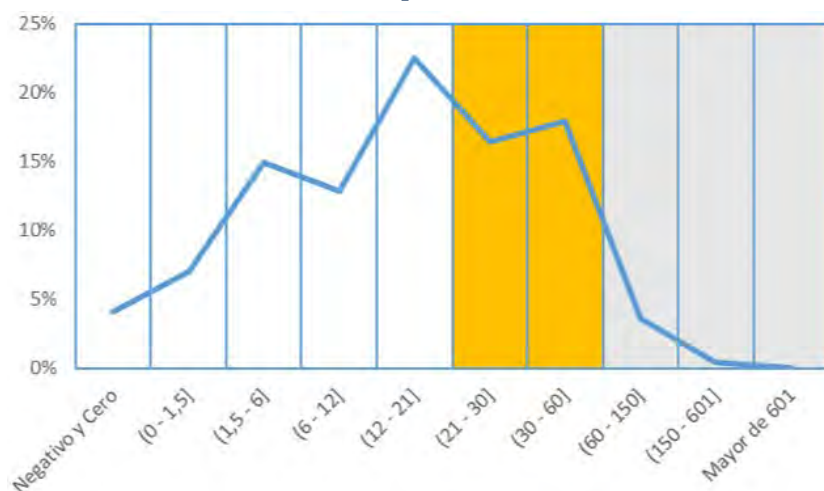
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

primeros tramos de renta las rentas del capital apenas suponen el 5% de la base general. Sin embargo, en el penúltimo tramo suponen un 41%, y en el último tramo el 164%. Y como la base del ahorro tiene unos tipos de gravamen muy suaves y prácticamente proporcionales, resulta que el tipo efectivo de gravamen de los más ricos es menor que el del tramo anterior. Esto proporciona un potente argumento para discutir el modelo de impuesto dual vigente en España.

Gráfico

Distribución de las liquidaciones de IRPF 2018



Fuente: elaboración propia, datos AEAT.

Pero queda un segundo ejercicio. *¿Por qué no subimos el impuesto sobre la renta a los más ricos?* Aquí es importante volver a la figura. En los últimos tramos apenas hay ciudadanos, y por lo tanto no hay “masa gravable” (el área por debajo de la figura). Donde está el volumen importante de declaraciones es en los tramos entre 12 y 21 mil euros, 21-30 y 30-60. El primero de estos tramos se enfrenta a un tipo efectivo moderado, en torno a un 10%, y no podría soportar incrementos impositivos. De ahí que nos quedan los dos tramos siguientes, donde una subida de tipos se puede realizar y sí producirá incrementos importantes en la recaudación. Es la famosa “clase media”, la víctima de todas las reformas impositivas.

En la columna (g) de la tabla se realiza una simulación muy simple. Se calcula qué ocurriría si subiéramos 5 puntos porcentuales a los últimos cinco tramos de renta, excepto al último en que la subida es mayor (para igualarlo, al menos, al tramo anterior). Y el resultado es lo que quiero ilustrar en estas líneas. Este ejercicio, o cualquier

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

otro, nos da una medida de nuestras posibilidades, y también de nuestras limitaciones. Las subidas en los dos últimos tramos (5 puntos para el tramo 150-601 y 8 puntos para el tramo de más de 601 mil euros) generarían 9.342 y 8.497 millones de euros, respectivamente. Pero subida de cinco puntos porcentuales en los tres tramos anteriores generaría muchos más ingresos para las arcas públicas: 20.375 miles de millones para el tramo 60-150; 36.577 miles de millones para el tramo 30-60; y 17.249 miles de millones para el tramo 21-30.

Estos son los números que hay que hacer cuando se piensa en subir impuestos para aumentar la recaudación. Es muy socorrido el recurso a la subida de tipos a los más ricos, y es muy defendible en términos de equidad vertical, de justicia. Pero *si el objetivo es aumentar la recaudación desafortunadamente hay otros pozos con más peces.*

Siete claves que deben aplicar las Entidades Locales para evitar el despoblamiento rural en la nueva normalidad

Alberto Vaquero García

28/7/2020

Habitualmente las políticas públicas que se plantean para combatir el abandono del medio rural vienen diseñadas desde la óptica estatal y regional. Sin embargo, la realidad nos muestra la necesidad de incorporar la visión local para que se puedan adecuar a la situación concreta que se vive en estas zonas. Lo anterior pasa por dar un mayor protagonismo a los ayuntamientos y diputaciones.

La *administración local* es el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía y, por lo tanto, el que mejor conoce lo que pasa en su territorio, de ahí que su papel debe ser necesario para corregir la actual situación. Desde la perspectiva local las actuaciones llevadas a cabo han ido pivotando en dos frentes. En primer lugar, fomentando la actividad económica más cercana. En segundo lugar, apostando por un incremento del bienestar y calidad de vida. Sin embargo, estas dos acciones chocan con importantes limitaciones.

Por lo que respecta a la primera, las iniciativas económicas que se pueden realizar desde el ámbito local son limitadas, ya que las administraciones locales carecen de importantes competencias en materia económica, al tenerlas el gobierno regional y estatal. En cuanto a las segundas, algunos ayuntamientos y entes provinciales han intentado ampliar el catálogo de servicios públicos locales para tratar de responder a las demandas de la ciudadanía en políticas de atención y apoyo a la conciliación familiar y a la población más vulnerable. No obstante, esto tampoco es sencillo, por los problemas que supone la equiparación en cantidad y calidad de los servicios públicos que se prestan, incluso adaptando la oferta a la casuística municipal. Además, se ha optado por medidas más paternalistas como el “cheque-bebé” o el alquiler de viviendas a bajo precio. Sin embargo, sus resultados han sido muy discretos con variaciones casi inapreciables en el Padrón de Habitantes y, en no pocas ocasiones, a costa de empeorar la situación demográfica de municipios colindantes. Desvestir a un santo para vestir a otro no es la solución.

¿Qué se puede hacer entonces? No existen recetas mágicas ni inmediatas para combatir la despoblación del medio rural. No se cuenta con ningún bálsamo de fierabrás para curar este mal. Hay que tener muy en cuenta que, dada la casuística del medio rural, las actuaciones para corregir esta situación no pueden ser homogéneas. El “café para todos” no vale.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Aún con todo, los economistas debemos señalar aquellas iniciativas que, si se aplican correctamente, pueden convertirse en unas buenas prácticas. Entre ellas, destacan las siguientes:

Primero.—Mejorar las expectativas laborales en el municipio de residencia. Lo anterior es quizás lo más obvio, pero también lo más complicado de conseguir, ya que implicaría introducir cambio de calado en la estructura económica del rural. El sector primario, tal y como está diseñado, no es una opción laboralmente atractiva para la población joven. Es necesario mejorar la productividad e interconectividad de las explotaciones, lo que pasa por aumentar su dimensión y compaginarla con otras actividades permeables al teletrabajo. Esto precisa de un adecuado marco de conectividad a través de fibra óptica y mejores comunicaciones.

Segundo.—Redimensionar la planta local, garantizando un mejor y mayor catálogo de servicios. El tamaño de la planta local en España, con más 8.000 municipios, una parte importante con menos de 2.000 habitantes, dificulta este objetivo. Una actuación muy a tener en cuenta sería fomentar la agrupación de Entidades Locales en núcleos de población de mayor tamaño, pero nunca inferior a los 5.000 habitantes. Esto permitiría una reducción de la presión fiscal y del gasto no productivo, algo que está muy presente en municipios de pequeño tamaño poblacional, que no pueden aprovechar las economías a escala. La fusión de municipios o al menos, compartir servicios es una opción muy a tener presente para garantizar un mejor acceso a la ciudadanía. Lo anterior debe hacerse con sumo cuidado, ya que, si bien en España no todas las Entidades Locales son viables a largo plazo por cuestiones demográficas, en estos pueblos viven personas que precisan seguir recibiendo servicios y que poseen un fuerte sentido de pertenencia al lugar donde residen. Por ello, las medidas de zonificación y agrupación pueden ser mejor entendidas que la fusión de municipios.

Tercero.—Apostar por intervenciones coordinadas desde los gobiernos regionales y Entidades Locales para aumentar la captación de población en municipios demográficamente deprimidos. No podemos obviar que las competencias en materia de ordenación del territorio son regionales, de ahí que sería recomendable que las políticas de urbanismo, vivienda y transporte que se diseñen desde el ámbito autonómico tuvieran muy en cuenta el problema de la despoblación del rural.

Cuarto.—Contar con las entidades provinciales para el diseño y aplicación de actuaciones tendentes al sostenimiento demográfico de los municipios. Esto pasa por convertir a las diputaciones, de una vez por todas, en un “municipio de municipios”, que apoye o ejerza directamente la gestión de los servicios públicos en aquellas entidades municipales de escasa población que sean incapaces de prestarlos por sus propios medios.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Quinto.—Conseguir que la economía rural vaya más allá de la actividad agrícola. Hay que apostar por una mayor diversificación económica, potenciando actividades como la industria agroalimentaria, el turismo o la construcción de segundas residencias. Esto exige una importante cantidad de recursos públicos y no puede ser únicamente a costa de los municipios afectados, por lo que es imprescindible contar el apoyo presupuestario autonómico y provincial. Los presupuestos municipales no tienen que ser los únicos que soporten este coste.

Sexto.—Incorporar la estrategia demográfica a los presupuestos anuales de las diferentes administraciones públicas con competencias. Si realmente se quiere combatir la pérdida de población del rural es necesario garantizar los recursos necesarios, identificando nítidamente objetivos y medios. Las inversiones plurianuales parecen ser el método más adecuado, siempre que fomenten la industrialización de las actividades rurales y potencien la comercialización de productos.

Séptimo.—Poner en valor el medio rural por sus implicaciones económicas y sociales. La pandemia mundial que ha provocado la *COVID-19* ha puesto en valor el peso estratégico del medio rural, que a pesar de todo lo sucedido, ha garantizado el suministro de productos a toda la población incluso durante la “hibernación económica”. Todo esto debe servir para revalorizar el medio rural como estrategia para afrontar el futuro de esta “nueva normalidad”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Las cuestiones pendientes del sistema tributario español

Juan José Rubio Guerrero

31/7/2020

Un sistema tributario está para recaudar con generalidad y equidad, con el fin de hacer frente a las políticas presupuestarias de las Administraciones Públicas. Sin embargo, olvidar que la idea de la *competitividad empresarial* debe servir de marco, en los momentos actuales, a la discusión de los criterios de reforma de la fiscalidad en España, puede ser un error estratégico, en un momento de incertidumbre y desplome de la actividad económica.

La proyección de la actividad económica interna y con el exterior pasa inevitablemente por la instrumentación de una política económica, y como parte de ella, de una *política tributaria*, orientada hacia la salvaguarda del tejido empresarial. Se trata, en definitiva, de que los impuestos no penalicen la supervivencia y consolidación de empresas eficientes, capaces de mantener los mercados interiores y abrir nuevos mercados, ya que el elemento locomotor de un crecimiento estable y sostenido en el momento presente, pasa por un comportamiento dinámico del sector exterior, además de la potenciación del consumo y la inversión interna a partir de una generación de empleo de calidad. En este objetivo estratégico tiene un papel fundamental la política tributaria, y existen algunas cuestiones pendientes susceptibles de mejora en la articulación del sistema tributario español. Sin ánimo de ser exhaustivos, podríamos citar las siguientes:

La calidad “jurídica” de las sucesivas reformas no es del todo satisfactoria. Una buena parte de la legislación tributaria vigente requiere de simplificación y de mayor nitidez para evitar, en lo posible, problemas de interpretación que llegan a salpicar a las altas instancias jurisdiccionales. La crisis financiera contribuyó a complicar este problema, por cuanto se aprobaron más de 400 *normas fiscales* con el fin de atajar los diferentes escenarios que se han producido en el período 2008-2018. Las sucesivas normas fiscales derivadas de la crisis sanitaria y sus efectos económicos han agravado, si cabe, este problema. Además, el requisito de integridad y seguridad jurídica se vería mejor cumplido si se lograra una mejor coordinación entre los impuestos que conforman el cuadro tributario español en todos sus niveles. A la vez, se deberían reconsiderar áreas completas como la *tributación patrimonial*, así como ser precavidos en el diseño e implementación de nuevas figuras tributarias, que en todo caso, tienen que estar alineadas con los desarrollos de nuestros socios de la UE. Reconsideración que no significa simple eliminación. Precaución que no significa renuncia, siempre que no suponga un elemento diferencial y discriminatorio de la empresa en España y que lastre su competitividad.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Otro aspecto problemático es el referente a la *Administración Tributaria*. Es un tópico decir que un sistema tributario vale lo que valga la Administración que lo aplica, pero justamente por eso es fundamental insistir en este tema. La Agencia Tributaria española tiene unos retos importantes en el desarrollo de una política de personal coherente, en el uso de métodos “empresariales” en su organización interna, y el desarrollo de procedimientos de cruce de datos e información a través de las tecnologías del *data mining e inteligencia artificial*. Además, será necesario establecer mecanismos de integración y coordinación de las diferentes administraciones tributarias autonómicas y con la AEAT, si se quiere optimizar la gestión del sistema tributario en su conjunto, dentro del debate del nuevo modelo de financiación autonómica que debe abrirse de forma inminente.

La *reducción del fraude* es la tercera área problemática. Los últimos datos de la UE sitúan a España con una *economía sumergida próxima al 18% del PIB*, según el consenso de las últimas estimaciones realizadas. Estos estudios ponen de manifiesto la relevancia del desempleo como responsable en gran medida de las divergencias en fraude fiscal entre CCAA. En este sentido, las CCAA con mayor peso en el sector industrial son menos propensas a la economía sumergida, por lo que defender y potenciar el sector industrial y empresarial es una medida estratégica de lucha contra el fraude. En todo caso, un adecuado programa de lucha contra el fraude debidamente ponderado por los efectos económicos que cada medida genera y ajustado a los requerimientos de la estructura económica y social de cada CCAA, podría permitir aumentar la recaudación disminuyendo la carga fiscal personal que recae sobre los contribuyentes reales del sistema, o bien generar recursos fiscales adicionales para cubrir las ingentes necesidades financieras que van a generarse en los próximos años.

El cuarto grupo de dificultades de nuestro sistema tributario se centra en las *distorsiones económicas que origina*. Por ejemplo, el efecto combinado del IRPF, el *Impuesto de Sociedades* y las *contribuciones empresariales* para financiar la Seguridad Social ha sido bastante negativo para el mantenimiento de empleo *estable* en España, y puede ser una rémora en un horizonte de incertidumbre. Por otro lado, los altos tipos marginales del IRPF han tenido un efecto negativo en comportamientos económicos fundamentales como son la oferta de trabajo, el ahorro y la inversión, la asunción de riesgos empresariales y de estímulo al fraude fiscal. Otro tema pendiente es el tratamiento impositivo diferenciado de las diferentes clases de activos reales y financieros, que acaban distorsionando la composición del ahorro familiar y regional y que, a pesar de los esfuerzos desplegados en los últimos años, sigue pendiente de solución. Esta *falta de neutralidad impositiva*, bastante general, aparece también con fuerza en el IS, pues su normativa ha introducido una dispersión importante de la carga fiscal, según sectores de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

producción, y afecta a la composición de la inversión y a la forma de financiación de sus actividades con una propensión al endeudamiento. Sin olvidar, el coste beneficio de algunos incentivos fiscales que deben revisarse para aproximar tipos nominales y efectivos en el Impuesto.

En definitiva, debe abordarse, cuanto antes, una revisión integral del sistema tributario y sus mecanismos de gestión, recaudación e inspección para ajustarlos a nuevas realidades, que van a exigir cuadrar cuentas públicas muy exigentes desde el punto de vista del déficit y del endeudamiento público, y, al mismo tiempo, no penalizar la consolidación de las empresas y su competitividad, tocadas del ala por los efectos perniciosos derivados de la *pandemia* que nos asola.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

La financiación autonómica: un problema estructural

Núria Bosch Roca

2/9/2020

Cuando llega el verano el Ministerio de Hacienda suele publicar la liquidación del modelo de financiación autonómica de régimen común. La liquidación corresponde a dos ejercicios anteriores. Así, este año se han publicado los datos liquidados de 2018. Cuando se analizan las cifras de la liquidación, es decir, los recursos que corresponden a cada comunidad autónoma, se comprueba que los resultados son completamente arbitrarios y que no responden a ninguna pauta equitativa.

En 2014 debía haberse aplicado una reforma del modelo que se aprobó en 2009, pero por la crisis económica y por razones políticas todavía no se ha llevado a cabo. En 2017 el gobierno español creó una *comisión de expertos* para que elaboraran una propuesta de reforma del sistema de financiación autonómica, pero la propuesta sigue sin aplicarse.

El reparto de los recursos entre las diferentes autonomías debe responder a una *pauta equitativa* con el único objetivo que todos los territorios puedan suministrar a sus ciudadanos un nivel de servicios públicos similar haciendo también un esfuerzo fiscal similar. Debe evitarse que las autonomías con menos recursos tengan que hacer un esfuerzo fiscal superior a las autonomías con más recursos para suministrar un mismo nivel de servicios, o que se queden con un nivel de servicios inferior. El instrumento para corregir estos desequilibrios fiscales horizontales son las subvenciones de igualación fiscal. Estas se calculan mediante una fórmula con una serie de variables representativas de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto.

Por tanto, el *mecanismo de nivelación* debería canalizar una parte de los impuestos que pagan los ciudadanos de las autonomías con más capacidad fiscal a su gobierno autonómico hacia las autonomías con menos capacidad fiscal para que puedan prestar niveles similares de servicios públicos. Pero en ningún caso, el mecanismo de nivelación debe invertir las posiciones, por lo que las comunidades que realizan una menor contribución fiscal pasen a tener más recursos que las que contribuyen más, como pasa con el sistema de financiación actual.

Analizando los resultados de la liquidación del 2018 se comprueba como el reparto de recursos es completamente arbitrario y no responde a ninguna pauta de igualación fiscal. La desviación estándar entre los recursos finales del modelo de las diferentes autonomías por unidad de necesidad es del 8,80 y la ratio entre la comunidad con más recursos y la con menos recursos es de 1,32.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Pero el problema es que estas diferencias en los recursos son completamente arbitrarias. Un ejemplo claro está en el caso de la *Comunidad Valenciana*, siendo una de las autonomías más perjudicadas. Si medimos su capacidad fiscal por los ingresos tributarios en términos normativos que el modelo proporciona, dicha comunidad se sitúa ligeramente por debajo de la media, con un índice de 98,1 sobre una media igual a 100. No obstante, una vez el modelo ha redistribuido los recursos, su índice por los ingresos totales que le proporciona el modelo es de 95,0. En cambio, otras comunidades con una capacidad fiscal parecida se sitúan por sus recursos totales muy por encima de la media.

Estas diferencias se dan año tras año, por lo que es un grave problema estructural del modelo de financiación autonómica que es urgente se corrija. Cuando se introdujo el actual modelo, se corrigieron algunas disfuncionalidades que en términos de equidad horizontal tenía el modelo del 2001. No obstante, todavía no estamos en la pauta correcta de *equidad horizontal*. Ello es debido a que el modelo actual consolidó el statu quo del modelo del 2001 a causa del mecanismo de funcionamiento del *Fondo de Suficiencia Global*. Este Fondo debería haberse diseñado de modo que su evolución condujera a la obtención de una pauta distributiva más acorde con la que define el modelo del 2009, siempre garantizando que ninguna comunidad autónoma perdiera recursos en términos absolutos. El *criterio de equidad* del nuevo modelo es el resultado de nivelar totalmente el 75% de los recursos tributarios de los gobiernos autonómicos, lo que se consigue a través del *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales*, dejando sin nivelar el 25% restante. La consolidación del statu quo del modelo anterior a través del Fondo de Suficiencia Global nos apartó de este criterio. Por ello se tuvieron que diseñar los *Fondos de Convergencia* para mejorar la pauta distributiva a que conducía el *Fondo de Suficiencia*, introduciendo complejidad al modelo. Y lo que se puede comprobar es que la propia dinámica del modelo actual no ha conducido a esta pauta de equidad.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Gato blanco, gato negro y los remanentes de los ayuntamientos

David Cantarero Prieto

15/9/2020

La imperiosa necesidad de conseguir recursos financieros en un breve espacio de tiempo para llenar las arcas públicas es un *deja vu* del proverbio asiático “gato blanco, gato negro; da igual, lo importante es que cace ratones”. En ese contexto se han generado corrientes de opinión tanto de tipo favorable como desfavorable en base a dicho cometido que finalmente han derivado en la derogación del Decreto sobre los remanentes de los ayuntamientos.

Lo urgente (obtener financiación, preferentemente en forma de liquidez) desplaza a lo importante (¿cuáles serán las nuevas reglas?) y las reacciones han sido dispares en torno a la idoneidad acerca de si dichos remanentes (conjunto de todos los ahorros acumulados de años pasados que incluyen a los superávits que no se hayan gastado) municipales pueden cederse voluntariamente al Estado. En cuanto a si era ahora o no el momento pues “eso es harina de otro costal”.

Un trimestre de incertidumbres hasta final de año, los remanentes y su posterior derogación así como el cruce de argumentarios entre todas las partes implicadas son buen reflejo de la verdadera pugna implícita por unos recursos de financiación escasos en el país a la espera de que lleguen en 2021 los ansiados *Fondos Europeos de Reconstrucción*. Todo ello no debería distraernos de otro dilema real implícito en todo este debate y que no es otro que el diseño e implementación de un modelo futuro de financiación pública más estable y sostenible en el cual la *cogobernanza y lealtad institucional* tengan cabida.

En este sentido, las entidades locales seguirán cobrando las entregas a cuenta de la financiación municipal de este año (Entregas a cuenta 2020 en aplicación de la [Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado](#)) además de lo dispuesto en el [Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente](#), aplicables a las entidades locales (llamado a completar las medidas que, en materia sanitaria y económica, se venían tomando por la Administración General del Estado desde el inicio de la crisis de la *Covid-19*). Pero, es de esperar que la caída de su recaudación tributaria así como de sus ingresos de tarifa del transporte público les conduzca a un déficit presupuestario que nadie desea y, por consiguiente, a tener que elaborar planes de ajuste para el año siguiente que les permita hacer frente en el futuro al pago de sus deudas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Asimismo, resetear el catálogo de servicios en el que se detallasen las competencias de cada Administración pública en esta nueva era *postCovid19* es otro elemento a estudiar en un futuro cercano. Igualmente, las reformas locales pendientes tendrían que ir acompañadas de mejoras en los sistemas de participación ciudadana y cooperación intermunicipal para aprovechar las economías de escala, bien cuando no es posible la agrupación o para servicios en cuya gestión hay un mayor potencial de cooperación (por ejemplo, el caso de las asociaciones intermunicipales de gestión de residuos).

¿Cómo instrumentar todo esto? Probablemente sería preferible que desde el ámbito regional se utilizase la vía de los incentivos económicos para fomentar ciertas agrupaciones voluntarias de ciertos municipios especialmente en el caso de los de menor tamaño superando el concepto de las mancomunidades. Así, las corporaciones locales que quieran estar al margen tendrían que elevar sus tributos para que fuesen sus ciudadanos los que soportasen mediante la presión fiscal dichos gastos superfluos. Eso ya se ha hecho en *Suecia, Francia* (con “comunidades de aglomeración”), *Finlandia, Dinamarca, Noruega o Reino Unido*. En *España* algunos de estos cambios ya fueron implementados en Comunidades como Madrid, Galicia o Cataluña. No obstante, al final con el rechazo de la convalidación del Real Decreto Ley sobre los remanentes de los ayuntamientos todos en realidad han perdido algo después de todo lo vivido estos últimos días.

Más allá de futuras modificaciones de la *Ley de Estabilidad Presupuestaria* u otros Fondos adicionales sería un buen momento para poner sobre la mesa cuál ha de ser el modelo a futuro para financiar con más garantías a nuestro sector público en general y al local en particular. En concreto, para este último sería preciso disponer de una *mayor autonomía y un razonable nivel de competencias y recursos para poder financiarlo*. Precisamente, son estas entidades locales, y especialmente los ayuntamientos los niveles de administración más cercanos al ciudadano, y toda ayuda es poca a fin de que puedan acometer con garantías las diferentes casuísticas y problemas que han de gestionar no sólo los de tipo cotidianos sino también en todo aquello que esté relacionado con la pandemia de la *Covid-19*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

¿Tributan los bolígrafos como remuneración en especie en el teletrabajo?

María Cadaval Sampedro

22/9/2020

La pandemia aceleró uno de los procesos que lentamente se estaba instaurando en España, el *teletrabajo*, cuya incorporación paulatina dio paso a una transformación abrupta que requiere de regulación. El acuerdo entre el gobierno y los agentes sociales, tras una jornada entera de reunión, permitirá que el texto sea ratificado por los sindicatos y la patronal, para después ser aprobado por el consejo de ministros este martes, con un amplio consenso sobre el teletrabajo reversible, voluntario y con los mismos derechos y garantías que tiene el trabajo presencial. A lo que se añade la necesidad de un acuerdo individual y *ad hoc* entre el empresario y el trabajador, así como la obligación del primero de sufragar los gastos en que pueda incurrir el segundo. Y aquí hay que detenerse un momento.

El proyecto contempla que el trabajo a distancia tendrá carácter voluntario y será reversible, así como que la jornada semanal ha de realizarse un 30% a distancia para considerarse tal y un conjunto de detalles necesarios para el buen desarrollo de esta modalidad laboral, pero no hay constancia de que se haya acordado nada sobre el *tratamiento fiscal de los instrumentos de trabajo* que la empresa facilita a su trabajador. Los equipos, las herramientas y los medios para el desempeño de la actividad pueden acarrear costes para los empleados y también para los empresarios más allá de la propia adquisición de los mismos.

Como ya adelantó el diario *Expansión* algunas empresas están recibiendo actas por parte de la *Inspección de Trabajo y de Hacienda* para que regularicen las cuotas correspondientes al salario en especie que, de manera novedosa, las autoridades entienden que constituyen los dispositivos móviles, los ordenadores o las sillas ergonómicas que las empresas han facilitado a sus trabajadores. Pero, ¿son realmente rentas en especie? De manera literal el *Estatuto de los Trabajadores* recoge en el *artículo 26* que el salario está compuesto por “el total de las percepciones que perciba un trabajador –en metálico o en especie– por el trabajo efectivo”, es decir, todo lo que perciba el trabajador se considera salario, salvo que se demuestre lo contrario. En virtud del *artículo 42* de la *LIRPF* constituyen *rentas en especie* “la utilización, consumo u obtención, para fines particulares, de bienes, derechos o servicios de forma gratuita o por precio inferior al normal de mercado, aun cuando no supongan un gasto real para quien las conceda”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Así, pues, la normativa y jurisprudencia al respecto apunta a que todo lo que utilice el trabajador para fines particulares, tiene la consideración de remuneración es especie, por lo que sería importante que el nuevo proyecto de teletrabajo definiese y determinase *qué se entiende sobre los fines particulares cuando se trata de herramientas de trabajo como ordenadores, móviles o bolígrafos*. Acaso, si un empleado recibe un ordenador portátil de empresa para realizar su teletrabajo ¿hay que presumir que de las 10.680 horas que hay en un año 8.760 horas son de uso personal?, ¿y si el trabajador posee otro ordenador?, ¿cómo se determina el número de horas imputables al portátil del trabajo y al suyo propio?, ¿puede Hacienda considerar que las que no son 1.920 horas de trabajo son disponibilidad de uso –día y noche– de las herramientas de trabajo?, ¿y qué sucede con la silla ergonómica, acaso alguien podría sentarse fuera de las horas correspondientes a la jornada laboral?

Mientras no se modifique el *artículo 42 de la Ley del IRPF* o no se incluya en la nueva *norma de teletrabajo* una aclaración al respecto en la que se determinen los términos del uso de los medios a disposición de los empleados e, incluso, la prohibición del uso de los mismos fuera del horario laboral establecido, los instrumentos de trabajo que la empresa ceda al trabajador que sean susceptibles de uso fuera del horario laboral, deberán incluirse en el cómputo de la masa salarial, con la consiguiente sujeción a cotización a cotización para la empresa y tributación en Renta para el trabajador. El legislador no debe olvidarse de esta cuestión, salvo que la intención sea que efectivamente el bolígrafo tribute.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

La reforma integral de la financiación territorial debe avanzar hacia un modelo sencillo y transparente

RIFDE

Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización
Financiera en España

25/9/2020

Aquí sí hubo consenso. La Jornada de trabajo sobre la reforma de la financiación territorial organizada por FEDEA y la Fundación Internacional Olof Palme con la colaboración del Cercle d'Economia, ESADE-EcPol, el IVIE, RIFDE y la Universidad de Oviedo resultó fructífera. Los expertos, conscientes de que la pandemia impone otras prioridades, claman por una reforma que dote de capacidad de respuesta a las administraciones ante la crisis y revise, de manera integral y coordinada los componentes del modelo de financiación territorial –también el foral– con el fin de mejorar su encaje y avanzar en la equidad y eficiencia conjunta. En su opinión, sería necesario realizar, al menos, una reforma parcial de urgencia que refuerce los recursos de las comunidades autónomas peor financiadas.

El objetivo central de la reforma integral de la financiación territorial es el de caminar hacia un *modelo sencillo y transparente* que permita a los ciudadanos valorarlo y avanzar hacia *i)* un reparto más equitativo de recursos entre todas las administraciones implicadas que garantice el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en condiciones de razonable igualdad, y *ii)* una mayor responsabilidad fiscal que ayude a alinear los incentivos de los gestores públicos con los intereses de los ciudadanos a los que representan, obligándoles a considerar los costes, y no sólo los beneficios, de sus actuaciones.

El reto no es menor. Los expertos coinciden en avanzar hacia una *reforma coordinada de todos los elementos del sistema de financiación territorial* para mejorar su funcionamiento conjunto. Ello implica *a)* revisar el reparto de competencias entre los distintos niveles de financiación y adaptar el reparto de las herramientas de financiación; *b)* adaptar el régimen foral a la realidad del actual sistema autonómico, para lograr una participación efectiva de estas comunidades en los mecanismos de nivelación interterritorial, tal y como se concibió inicialmente.

El camino no será fácil, pasa por un pacto entre partidos.

La reforma que se propone ha de reunir los criterios de *equidad, responsabilidad, transparencia y gradualidad*. Es decir, se impone un reparto más equitativo de recursos entre territorios, que permita aproximar el acceso a los servicios públicos de los ciudadanos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

en condiciones de igualdad y evite reordenaciones arbitrarias de las administraciones territoriales. Para ello, *a nivel autonómico*, el primer pacto que se precisa es acordar el grado de nivelación y basar la financiación en la capacidad fiscal. Una revisión en profundidad del sistema de transferencias verticales, con la consiguiente eliminación de los Fondos de Suficiencia y Convergencia y la integración de sus recursos en un fondo de nivelación único condicionado por el *statu quo*.

Tampoco hay mucha discusión en cuanto a la pertinencia de revisar las aportaciones de las *comunidades forales* a la solidaridad interterritorial y aproximarlas al nivel de otras comunidades con niveles similares de renta, así como recalcular el Cupo, la Aportación y los ajustes a los mismos por impuestos directos e indirectos, según los principios que establecen las propias leyes del Concierto y el Convenio.

En el *ámbito municipal*, parece preceptivo desarrollar un mecanismo de nivelación efectivo, hasta ahora inexistente, especialmente para aquellos entes que se financian por el método de cesión de tributos, al tiempo que corregir el sistema de transferencias estatales de tal modo que se incluyan los criterios de capacidad y necesidad fiscal.

Autonomía tributaria y responsabilidad fiscal, deben ser pilares fundamentales del nuevo modelo, lo que implica más instrumentos fiscales para que las administraciones gestionen sus ingresos y mayor responsabilidad sobre la financiación de sus gastos, con el fin de alinear los incentivos de los gestores públicos con los intereses de los ciudadanos a los que representan. Si las administraciones territoriales necesitan recursos adicionales por encima de los que proporciona el sistema nivelado deben poder obtenerlos y soportar también el coste político de pedírselos a sus ciudadanos. Para ello, *a nivel local*, se propone la introducción, con carácter potestativo, de un recargo graduable sobre el IRPF y una ampliación de los márgenes para la fijación de los tipos de IBI, así como la introducción de un impuesto igualmente potestativo sobre las pernoctaciones turísticas. En el *ámbito autonómico*, la propuesta pivota sobre la cesión a las comunidades del diseño y la gestión de los copagos por servicios públicos, incluyendo la sanidad y la creación de un tramo autonómico del IVA e Impuestos Especiales cuyos tipos, uniformes en todo el país para cumplir con la normativa europea, serían fijados de forma colegiada por las CCAA.

Todo ello con la *dosis de gradualidad* que requiere un cambio integral de este calado, para lo que se contemplan períodos transitorios para digerir las reformas, especialmente aquellas que implican cambios a la baja en la financiación, pero sin renunciar al objetivo de un reparto equitativo de los recursos y de la corrección de las administraciones más perjudicadas por el sistema actual.

¿Cuánto han caído los ingresos públicos tras la irrupción de la COVID-19?

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

29/9/2020

La crisis derivada de la *COVID-19* ha creado una situación sin precedentes que hace más necesaria que nunca la información para el conocimiento de la situación y el diseño de las respuestas. Los *Reportes de Recaudación COVID-19 (RRC)* elaborados por *CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias)* pretenden colaborar en esta tarea mediante la elaboración de una base de datos internacional de monitoreo de la evolución mensual de la recaudación y su correspondiente análisis.

La información recopilada procede de las administraciones tributarias –21 de los 42 países miembros de CIAT, entre ellos España, que en total agrupan un tercio de la población mundial y el 45% del PIB– y debe ser interpretada por sus ventajas en términos de cercanía temporal pero también con sus particularidades dada su diversa procedencia y el contexto en el que nos encontramos.

La recaudación global muestra una fuerte caída mensual (respecto al mismo mes del año anterior) a partir fundamentalmente de marzo, cuando empezaron a aplicarse las medidas de confinamiento, la cual se ha acentuado casi de manera unánime en todos los países analizados. Tras magros incrementos (en términos constantes) durante los dos primeros meses del año (4,4% y 2,5%), en marzo la recaudación global media disminuyó un 5,2% interanual, con descensos mucho mayores y marcados en abril (-30,1%), en mayo (-27,5%) y en junio (-22,4%).

En términos de *recaudación global* acumulada por mes hasta junio del corriente año, el promedio de la recaudación global ha seguido una pauta claramente descendente desde los datos positivos del primer bimestre (4,4% en enero y 3,5% en febrero) hasta entrar en terreno apenas negativo durante marzo (-0,04%) y acentuarse la caída interanual acumulada en los meses de abril, mayo y junio (-9,5%, 12,8% y -13,9%). Las mayores caídas hasta junio se observan en Bolivia (-38,8%), Panamá (-37,2%), Honduras (-26,2%) y EEUU (-21,8%) aunque todos los países se encuentran en un claro terreno negativo, la mayoría con disminuciones acumuladas entre el 10% y el 20%, con las únicas excepciones de México y Marruecos que aún se mantienen con muy leves incrementos.

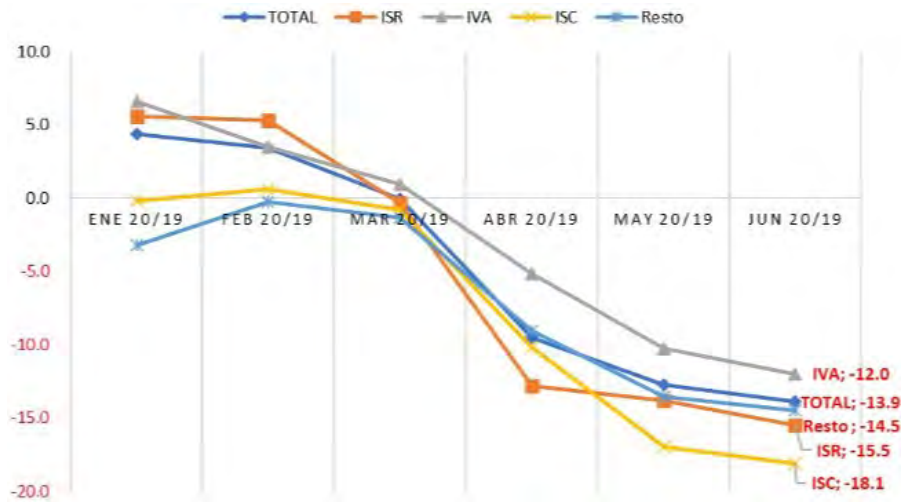
Por fuentes de ingresos, los impuestos selectivos sobre el consumo (ISC) acumulan la mayor caída (hasta un -18,1% en el primer semestre), seguidos por los impuestos sobre la renta (-15,5%) y el IVA (-12,0%).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Gráfico 1

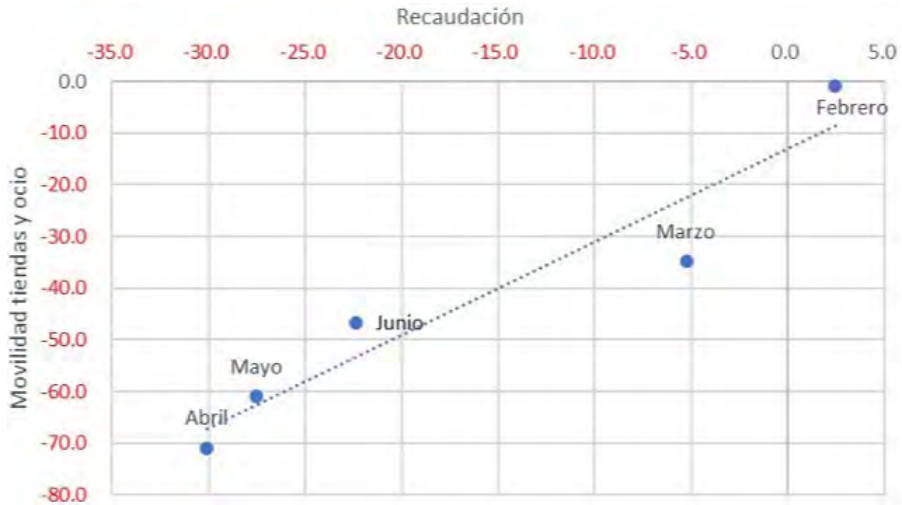
Evolución de la recaudación global promedio acumulada
(variaciones interanuales, precios constantes, en porcentajes)



Fuente: Reportes de Recaudación COVID-19 (RRC) elaborados por CIAT.

Gráfico 2

Variaciones mensuales promedio de la recaudación y la movilidad (en %)



Fuente: elaboración propia a partir de Google LLC, “Google COVID-19 Community Mobility Reports”.
<https://www.google.com/covid19/mobility/> (acceso: 31 de agosto de 2020).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

La comparación de la evolución de la recaudación global con los datos de movilidad proporcionados por Google –los cuales cuantifican diariamente los efectos de las restricciones a la movilidad– muestra una elevada correlación entre ambos fenómenos lo cual haría prever, en promedio, una ligera atenuación de las cifras negativas en julio y agosto (tal cual lo observado en mayo y junio) aunque a un ritmo lento debido a la profundidad y la persistencia de los efectos contractivos de la crisis.

En *España* las cifras disponibles muestran coincidencias con las tendencias generales, aunque también algunas particularidades. En los primeros tres meses del año, la recaudación tributaria global del país logró mantenerse en terreno positivo gracias, principalmente, al aporte del ISR y, en medida, del IVA y los ISC. En cambio, a partir de abril, se produce una fuerte caída generalizada de los recursos tributarios del orden del -30% mensual, la cual se prolonga durante los meses siguientes hasta junio, resultando en variaciones acumuladas del orden del -11,0% para el primer semestre del año. En términos “homogéneos” –de acuerdo con el cálculo realizado por la AEAT para corregir el aumento en los aplazamientos en meses anteriores y su posterior ingreso como la suspensión de plazos y el distinto ritmo en la realización de las devoluciones– habrían disminuido un 4,4%.

Relacionando esta evolución con la relativa a las restricciones de movilidad se observa que España, habiendo sido el país de mayor bajada de la actividad comercial (Tiendas y Ocio) en el mes de abril, ha mostrado grandes y acelerados avances en este sentido durante mayo y junio, los cuales se suavizaron en julio y agosto mostrando un mayor nivel de actividad, lo que permite esperar cierta atenuación de los descensos en los niveles de recaudación en esos meses (el Informe Mensual de Recaudación de la AEAT ha sido recientemente publicado, recogiendo un descenso respecto al mismo mes del año pasado del 14,7%, lo que en el acumulado del año sitúa la caída en el 12%, un 7,8% en términos “homogéneos”¹).

¹ Los Informe de Recaudación de la AEAT se encuentran entre los más completos y avanzados realizados por la Administraciones Tributarias, todo el detalle se encuentra disponible en su página web en el apartado de Estadísticas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

La cooperación, la coordinación y otras criaturas extrañas

Ana Herrero Alcalde

6/10/2020

La alerta sanitaria provocada por la *COVID-19* ha afectado a nuestra sociedad en muchos aspectos. La pandemia ha puesto en evidencia, además, algunas de las carencias de nuestro sistema sanitario y de nuestro modelo de organización política. Diciéndolo de manera muy coloquial, se nos han visto las costuras. En todos los sentidos. El sistema sanitario público ha estado al borde del colapso, la economía ha sufrido un frenazo extraordinario y en general nuestras rutinas individuales y sociales se han visto desbaratadas, en el mejor de los casos.

Los desencuentros entre el *gobierno central* y la *Comunidad de Madrid* de las últimas semanas, surgidos a colación de cómo enfrentarse a la que parece ser la segunda ola del virus, han puesto de manifiesto aún más una de las fisuras de nuestro sector público y de nuestro modelo territorial. Los responsables de las distintas administraciones públicas han reprochado a los demás gobiernos su inacción en unos casos, su excesiva intervención en otros, pero lo cierto es que, los unos por los otros, la casa se ha quedado sin barrer.

Si se pregunta a los ciudadanos su opinión acerca de cómo se está gestionando esta segunda ola, el hartazgo parece bastante generalizado. La mayoría se pregunta (nos preguntamos) “¿Por qué no se ponen de acuerdo de una vez?”. En definitiva, una buena parte de la población considera que la cooperación y, en muchos casos, la coordinación de las políticas que se están aplicando para hacer frente a la alerta sanitaria y a la crisis económica que de ésta se deriva son necesarias para alcanzar mejor los objetivos de esas políticas.

Como es sabido, en nuestro modelo descentralizado la gestión de la sanidad pública está casi en su totalidad en manos de los gobiernos autonómicos, mientras que el gobierno central tiene como función básica la coordinación del conjunto de administraciones. Con un problema de salud pública como al que ahora nos enfrentamos, la falta de cooperación y de coordinación entre niveles de gobierno resta eficacia a las medidas tomadas por dos motivos.

Por un lado, por la existencia de lo que en Economía llamamos *externalidades o desbordamientos*: en un contexto de libre movilidad, las medidas tomadas por unos gobiernos pueden tener impacto sobre ciudadanos residentes en otros territorios. Si una comunidad no toma medidas defensivas frente a la expansión del virus, y sus ciudadanos se mueven a otros lugares del país, el virus se moverá con ellos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Por otro, por la confusión generalizada que parece estar produciendo el conflicto político que subyace a la *falta de cooperación y coordinación*. Llegados a este punto, los ciudadanos no están seguros de cuál es la legalidad vigente con respecto a las medidas de protección sanitaria (uso de mascarilla, prohibición de fumar en la calle, etc.) y a las limitaciones de movilidad (confinamientos por barrios o por municipios, limitaciones pendientes de aval judicial, etc.). La falta de coordinación y cooperación están confundiendo a los ciudadanos, y restan legitimidad a las medidas adaptadas, a la vez que dificultan el control del cumplimiento.

Si se echa un vistazo a lo que ha ocurrido en otros países con sistemas sanitarios descentralizados, no queda nada claro que el nuestro sea un problema de diseño institucional. En casi todos los países, como en el nuestro, existe un órgano de representación multilateral al más alto nivel (primeros ministros o presidentes del gobierno central y de los gobiernos regionales) y, además, una conferencia sectorial sanitaria (nuestro Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud). En el seno de esos organismos se han tomado decisiones coordinadas para enfrentarse a la pandemia, y los gobiernos nacionales han puesto en marcha mecanismos financieros para ayudar a afrontar los gastos extraordinarios necesarios para ello. Entonces, ¿qué está fallando aquí? Como se decía más arriba, no parece que la falta de cooperación y coordinación en España sea un problema de diseño institucional. Lo que parece que está ocurriendo, a todas luces, es que no hay suficiente voluntad política para ponerla en marcha. Volviendo al lenguaje coloquial, *el movimiento se demuestra andando*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Sobre federalismo y pandemias: el encaje de Madrid en España

Luis Ángel Hierro Recio

13/10/2020

La pandemia por *Covid-19* ha hecho aparecer ante nuestros ojos las realidades del federalismo. Las organizaciones político-administrativas de cada país se reflejan en unas estructuras de poder que pueden ser sentiblemente diferentes de un país a otro.

Como no puede ser de otra forma, la respuesta a cualquier crisis es distinta en un país federal y en un país centralizado. En los países descentralizados los distintos niveles de gobierno gozan de autonomía y por tanto de capacidad de respuesta propia, mientras que en los centralizados carecen de cualquier autonomía, por tanto, la respuesta a las crisis es la que dicte el poder central. Obviamente, según el tipo de crisis el comportamiento es distinto. Por ejemplo, en una crisis por un conflicto internacional los países federales se comportan de forma similar a los centralizados, ya que las competencias de asuntos exteriores y defensa están centralizadas. Por el contrario, en una crisis como la pandemia por *Covid-19*, el papel de los Gobiernos estatales es mucho mayor en los países federales, ya que es proporcional a sus competencias en materia sanitaria.

La cuestión que se plantea en este último tipo de crisis es como aunar los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno de los países federales en pos de la solución a una crisis en la que cada nivel de gobierno tiene sus responsabilidades.

Originalmente la idea federalista se basaba en una concepción denominada “federalismo coordinado”, según la cual cada nivel de gobierno dispone de unas competencias específicas y claramente definidas, de forma que los gobiernos de los dos niveles actúan con absoluta independencia coordinando sus acciones desde una relación de igual a igual. Esta perspectiva fue superada cuando, a partir de la *Gran Depresión*, las actividades públicas sufrieron un fuerte aumento y comenzaron a producirse solapamientos competenciales y una tendencia igualadora sobre la base de derechos sociales unificados. Es así como surge lo que se conoce como “federalismo cooperativo”, en los que los instrumentos de coordinación son de todos los estados y las relaciones políticas multigubernamentales, son ejemplo Alemania o Australia.

Nuestro país, aun no siendo federal en sentido estricto, dispone de gobiernos intermedios, las *Comunidades Autónomas*, que gozan de un poder de gestión decisivo en las materias fundamentales del Estado del Bienestar (Sanidad, Educación, Vivienda y Asuntos Sociales). Se aplica un sistema de *federalismo cooperativo imperfecto*, donde los

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

instrumentos de relación política son sobre todo multigubernamentales y donde la mayor parte de actividades implican solapamientos competenciales.

Es con este sistema político con el que nos hemos tenido que enfrentar a la pandemia: el Gobierno de España asumió la responsabilidad última de la salud pública, la gestión de los derechos fundamentales y la seguridad pública y orientando las actuaciones de los restantes gobiernos mediante la declaración del *Estado de Alarma*; las Comunidades Autónomas gestionando *in situ* la salud pública a través del sistema sanitario público y del sistema asistencial y los Ayuntamientos controlando la aplicación de cualquier medida restrictiva. Para evaluar la gestión de las medidas y proponer nuevas el Gobierno activó las *Conferencias de Presidentes de Comunidades Autónomas*, una institución no reglada de federalismo cooperativo, en la que se negociaban las medidas a adoptar.¹

Desde el comienzo de la pandemia ha habido dos Comunidades Autónomas que han mantenido enfrentamientos con el Gobierno de España esgrimiendo argumentos de federalismo coordinado.

Por una parte, desde *Cataluña*, con su gobierno independentista al frente, se planteó un federalismo coordinado, argumentando que en Cataluña iba peor la pandemia porque al depender del Gobierno de España no disponían de las competencias necesarias para luchar contra ella. La pandemia se utilizó para la confrontación política, pero cuando arreciaron los problemas, los hospitales colapsaban y hasta el gobierno de la poderosa Alemania perdía cargamentos de mascarillas en algún aeropuerto africano, la realidad se impuso, *Cataluña* se incorporó al federalismo cooperativo y la propia Generalitat llegó incluso a pedir la actuación de la Unidad Militar de Emergencias en su territorio.

La otra Comunidad Autónoma que ha confrontado con el Gobierno de España ha sido *Madrid*. Esta Comunidad, gobernada por el nacionalismo centralista, PP más Ciudadanos con el apoyo de Vox, ha defendido también un federalismo coordinado como *Cataluña*, pero no por defender su autogobierno, sino para ejercer una oposición política al Gobierno de España, gestionado por PSOE y Unidas Podemos. En este caso la confrontación ha sido sistemática y sólo aminoró cuando los muertos se amontonaron en morgues improvisadas. El argumento ha sido simple, cuando el Gobierno ha dejado a las Comunidades Autónomas actuar el problema era que el Gobierno de España era pasivo; y cuando el Gobierno ha actuado el problema era que no dejaba actuar a cada Comunidad que lo hace mejor. Ninguna otra Comunidad Autónoma

¹ En Alemania esa institución tiene rango constitucional, es la cámara alta, el Bundesrat.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

gobernada por el PP y sus socios ha renunciado al federalismo cooperativo en pos de aflorar discrepancias esgrimiendo la necesidad de un federalismo coordinado.

El Estado de las Autonomías ha estado siempre en solfa por el envite de los nacionalismos centrífugos Catalán y Vasco, que han intentado hacer saltar sus costuras en pos de más autogobierno. Siempre se ha hablado de buscar el “encaje de Cataluña y País Vasco en España”, sin embargo, el nacionalismo centralista y la pandemia por *Covid-19* ha puesto de manifiesto otro problema: el encaje de *Madrid* en el pseudo-estado federal que denominamos Estado de las Autonomías.

La monarquía castellana, a la postre francesa, se empeñó en crear un reino centralizado y todos los regímenes posteriores han alimentado la centralidad de *Madrid*, al modo de París. El resultado es un eje central político-económico que actúa como centro atracción, todo pasa por *Madrid*, y obviamente también lo hacen los virus, de forma que *Madrid* se ha convertido no en una “bomba vírica” sino en un “centro de distribución” del virus que puede dar lugar a una catástrofe sanitaria nacional. De ahí el nuevo *Estado de Alarma*.

El problema del pseudo-federalismo español es que por una decisión errónea se hizo de *Madrid* una Comunidad Autónoma, cuando en realidad debía haberse mantenido como Diputación Provincial y ahora a ver quién “desface el entuerto”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Eisenhower era comunista

David Patiño Rodríguez

20/10/2020

En 2012, *FRANÇOIS HOLLANDE* propuso lo que denominó contribución excepcional de solidaridad, que consistía en elevar el tipo impositivo máximo del impuesto sobre la renta hasta el 75% para los contribuyentes que percibieran más de 1 millón de euros de renta salarial. La propuesta generó mucha polémica incluyendo *exilios* fiscales de millonarios como *BERNARD ARNAULT* o del popular actor *DEPARDIEU*.

Hace unos años, la congresista estrella estadounidense *ALEXANDRIA OCASIO-CORTEZ* propuso elevar este mismo tramo del IRPF al 70%, en este caso a las personas con una renta superior a 10 MM\$ y que permitiría financiar su *Green New Deal*. De haberse llevado a cabo habría significado una subida en el tipo máximo neoyorquino de casi el doble. De nuevo, algunos adinerados no mostraron mucho entusiasmo por la propuesta, a la que *BILL GATES* tachó de extremista y fuera de lugar.

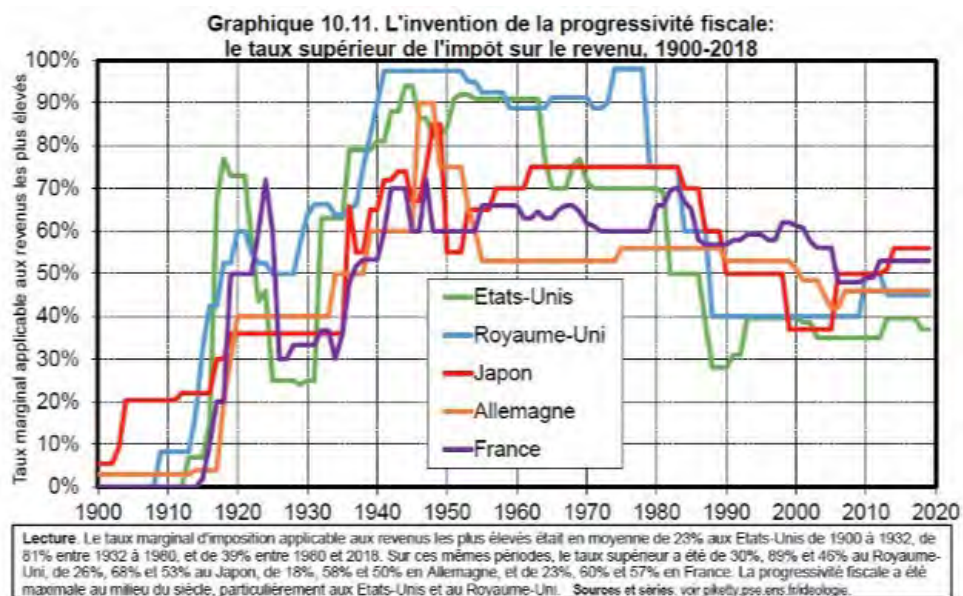
Según publica *Expansión* en *Datosmacro.com*, únicamente es posible encontrar tasas máximas por encima del 60% en *Bélgica*, *Suecia* y *Eslovenia* y en 15 países se supera el 50% de los que solo *Canadá* y *Japón* son no europeos. De hecho, una parte importante de la prensa catalogó las propuestas de excéntricas, sugiriendo que estos tipos impositivos serían cuasi-confiscatorios e infactibles. Las encuestas de opinión mostraron, en ambos casos, el apoyo popular a las medidas, pero en el caso francés, el *Tribunal Constitucional* estimó que era discriminatoria, en algunas circunstancias, tal como estaba diseñada, lo que provocó una fuerte polémica política que acabó enterrando la subida impositiva. En el caso de la propuesta norteamericana, ni siquiera llegó a plantearse entre los candidatos a la presidencia del país. No obstante, si hacemos un rápido recorrido a cuál ha sido la evolución histórica de los tipos máximos podemos ver que la percepción de que los sugeridos son excesivos es relativamente reciente y que estas propuestas no habrían sido descabelladas, ni mucho menos, hace solo unas pocas décadas.

De hecho, durante la época que conocemos como *Golden Age* del Capitalismo los tipos marginales máximos en *EEUU* y el *Reino Unido* dejaban bastante bajos ambas propuestas a las que hemos hecho referencia. La figura de *PIKETTY* (2019) muestra que, además, la situación perduró en el tiempo durante bastantes años.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Gráfico 1



En *EEUU* entre 1932 y 1980 el tipo máximo fue del 81%, superó el 90% durante buena parte del periodo, hasta que a principios de los 80, se alineó o superó el 70% que quiere recuperar AOC y eso que PIKETTY únicamente considera el impuesto federal. El *Reino Unido* llegó incluso más lejos pues los tipos alcanzaron el 98% en los años 40 y posteriormente en la segunda mitad de los 70 con una media del 89% en el periodo. Tales niveles no se alcanzaron en Europa continental, aunque *Francia* estableció varias veces el 70%. Como sabemos, *España* no introdujo el IRPF hasta 1978 pero cuando lo creó incluyó un tramo máximo del 65.5%.

Igual es un buen momento para recordar la diferencia entre tipos marginales y tipos medios, dado que se tiende a confundir (aunque muchas veces se contribuye a que se siga dando tal confusión). PIKETTY alerta sobre la insuficiencia de tales tipos para financiar el Estado social que se construyó en aquella época, dado que tales tipos se aplicaron siempre a niveles de ingresos extremadamente elevados que solo un grupo muy reducido de contribuyentes percibían. En general, parece claro que el objetivo principal de estas tasas no era recaudar sino desalentar tales ingresos, sin prohibirlos, jugando un papel esencial en la reducción duradera de la concentración extrema de la propiedad y del poder económico. Por tanto, refleja una aversión a la desigualdad generalizada en la época en la que la tributación, del IRPF y de otros impuestos, constituía el instrumento principal que se empleaba para reducirla. La evolución de los tipos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

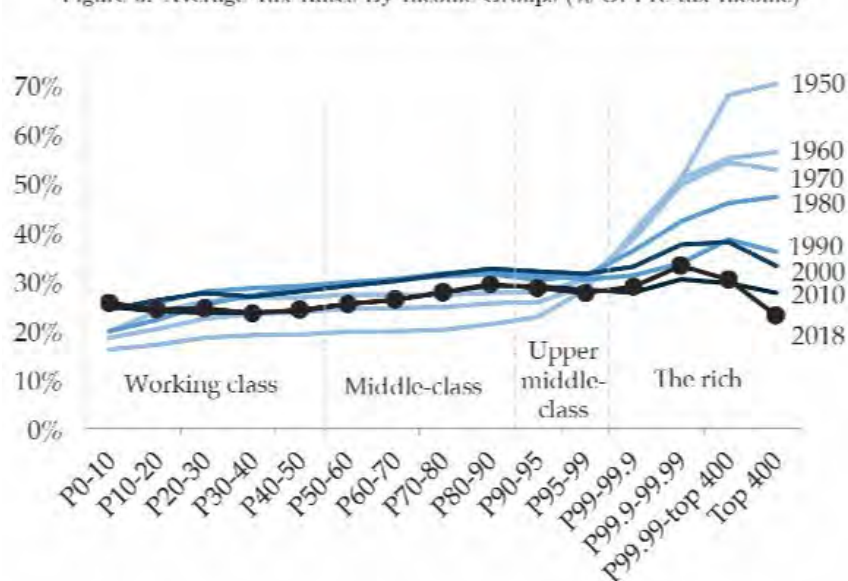
2020

máximos del IRPF no explica por sí misma los cambios en la distribución de la renta, pero sí puede representar el cambio paulatino por el que han optado las sociedades hasta hacerse más proclives a aceptar grandes desigualdades, especialmente entre los más ricos.

El reciente trabajo de SAEZ y ZUCMAN (2020) cuantifica la evolución de la desigualdad y de la progresividad del sistema tributario estadounidense, en consonancia con esta evolución de los tipos impositivos. Estos autores han calculado el porcentaje de impuesto pagado por los distintos deciles que conforman la distribución de renta desde 1950. Para ello toman de referencia la renta antes de impuestos que incluye las ganancias de capital no realizadas. El decil más elevado se divide todo lo que pueden hasta llegar a los 400 individuos más ricos de la lista de *Forbes*. La siguiente figura de su trabajo resume sus resultados. El sistema fiscal era ligeramente progresivo en su globalidad en 1950, excepto entre los más ricos que soportaban una elevada progresividad que alcanzaba el 70% en el 0.01% más adinerado. La situación contrasta fuertemente con la de 2018 caracterizada por un sistema tributario proporcional que se hace regresivo en la parte de los más ricos. Las posiciones intermedias dibujan la paulatina caída de la progresividad acelerada de modo destacado, como ya es conocido, a partir de los años 80 pero que la figura visualiza reveladoramente.

Gráfico 2

Figure 5: Average Tax Rates By Income Groups (% Of Pre-tax Income)



Fuente: SAEZ y ZUCMAN (2020).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

El tipo marginal máximo que se estableció cuando UCD creó el IRPF sería hoy el más elevado del mundo. Podemos pensar que la movilidad extrema del capital ha posibilitado una competencia fiscal que ha llevado a reducir la carga fiscal de los grupos sociales más favorecidos. Pero también podemos pensar que los desarrollos tecnológicos que han permitido esa movilidad, posibilitarían un incremento de la transparencia que impediría muchos de los santuarios en los que los grupos más poderosos eluden sus pagos al fisco. Por otro lado, una rápida visualización de los tipos máximos actuales permite apreciar su gran variabilidad y la relación que sigue habiendo entre tipos elevados y menor desigualdad sin que se perciba entre estos países excesivos problemas de competitividad y de desarrollo económico o tecnológico. Posiblemente la causa de la evolución de los tipos deba buscarse en el mundo de las ideas.

El profesor Fontana (2011) destacaba el informe confidencial que LEWIS POWELL hizo a las Cámaras de Comercio norteamericanas en 1971. Dicho informe abogaba por combatir las ideas contrarias al “sistema de libre empresa” y situaba a la educación como principal campo de batalla. Las empresas debían influir en la política, lo que se tradujo en incrementos de financiación a los partidos, sobre todo al demócrata, y realizar una ofensiva a las amenazas a la “libre empresa” procedentes de la Universidad y del mundo intelectual. El informe proponía planes para limpiar las universidades, vigilar los libros de texto, en especial los de economía, ciencia política, y sociología y actuar con firmeza contra “los Nader, los Marcuse y otros que buscasen abiertamente la destrucción del sistema”. El cambio espectacular operado en las sociedades occidentales no se habría producido sin un cambio radical en las ideas que aceptamos y que hoy nos llevarían a catalogar de comunista al Presidente EISENHOWER.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

¿Unos presupuestos para salvar la economía, la legislatura o el pacto de gobierno?

María Cadaval Sampedro

28/10/2020

El primer proyecto de presupuestos del gobierno pone a prueba la coalición pero también toda la legislatura, aunque la pregunta es *¿servirá como palanca para la recuperación de España?* Con una previsión de gasto excepcional para dar respuesta a una situación extraordinaria de crisis sanitaria, social y económica derivada de la pandemia, lo primero que se observa es que se sustentan sobre una estimación de ingresos dopada por los fondos europeos y una recuperación que, en las estimaciones, hace caso omiso del efecto de los rebrotes del virus de la *COVID-19* sobre la economía.

El proyecto presentado revela un optimismo injustificado. La estimación macroeconómica que ha servido de base para su elaboración está desfasada, pues todo apunta a que el crecimiento será menor del previsto, el déficit superará el 15% del PIB y la deuda estará próxima al 125%. La magnitud de la crisis es todavía desconocida y el futuro incierto, la única certeza es que no será pequeña. La suspensión de las reglas fiscales y la posibilidad de proyectar un presupuesto expansivo ponen al gobierno ante la posibilidad de armar las bases de una recuperación sólida, que permita al país salir de la crisis y apostar por los sectores productivos de futuro, sin olvidar que más pronto que tarde habrá que volver al corsé presupuestario y, para entonces, se habrá acabado la droga europea. Solo quedará el crecimiento.

Unos presupuestos expansivos que aciertan al poner el acento en la sanidad, educación, servicios sociales y la inversión en I+D+i, en un escenario que dibujan de justicia, si se llegasen a ejecutar. Basados en el supuesto *crecimiento, los estímulos procedentes de los fondos europeos y unos estabilizadores automáticos* dudosos, las cifras presentadas pueden acabar salvando el acuerdo de coalición, pero no parece factible que lleven a buen puerto las bienintencionadas propuestas del gobierno que culminan, además, con una injustificada subida del sueldo de los funcionarios y pensionistas por encima del IPC, con la que está cayendo.

Más dudas, si cabe, suscita el *plan fiscal*. Un sistema tributario obsoleto, que pierde tanto aceite como un coche viejo y gasta más gasolina de la que es necesaria, precisa de un cambio integral lejos del maquillaje demagógico y poco pragmático con el que se ha vestido. Las anunciadas subidas de *impuestos* a los ricos se quedan en una exigua recaudación adicional que afectará al 0,2% de los contribuyentes del *IRPF*, mientras

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

la retirada de los incentivos a los planes de pensiones harán un roto importante a muchos contribuyentes de renta media que utilizaban este medio para conducir sus ahorros futuros.

Más discutible, si cabe, resulta la estimación de ingresos derivada de la subida del *Impuesto de Sociedades*, que tendrá un problema importante de bases imponibles sobre las que afectar las exenciones por dividendos y plusvalías generadas por su participación en filiales. Esta medida, que tiene sentido en un contexto expansivo en el que las empresas obtienen beneficios dentro y fuera del país, no parece tener encaje en el panorama que se espera en 2021. Mayor éxito recaudatorio se espera de la “tasa Google” y la “tasa Tobin” o del *impuesto sobre envases de plástico de un solo uso*, al que se sumará un aumento de la *prima de seguros del 6% al 8%* y el necesario *incremento del IVA a las bebidas azucaradas, del 10 al 21%*. Por cierto, la estimación de esta última recaudación superaría a la dibujada por el incremento del *Impuesto de Patrimonio* propuesto para los patrimonios que superen los 10 millones de euros. Un impuesto que deja de ser de “quita y pon”, aunque no de estar cedido a las Comunidades Autónomas. Esto implica la posibilidad de que los gobiernos autonómicos puedan establecer bonificaciones de hasta el 100%, como hace *Madrid*, lo que lleva la imposición a cero y explica la concentración allí del 70% de las grandes fortunas del país.

Un buen impacto en la recaudación tendrán los *impuestos verdes*, tras el aumento de 3,8 céntimos por litro de gasoil no profesional –aunque seguirá por debajo del impuesto que grava la gasolina– y una mayor tributación sobre los residuos. En total unos 800 millones de euros para las desnutridas arcas públicas.

En definitiva, un proyecto de presupuestos que todavía está sujeto a modificaciones en el Congreso y el Senado, pero que aporta pocas certidumbres y demasiadas incógnitas. Así, como decía *HOBBS*, es difícil calcular el tiempo porque se hace imposible la predicción de los derechos y deberes de los ciudadanos. Estamos ante el mayor reto político, económico y social en mucho tiempo y, ni los ciudadanos han de ser tratados como estúpidos, ni los políticos han de ser los pícaros de todo esto. Cabe esperar que acierten, no solo en el monto sino sobre todo en el destino final de las partidas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

¿Por qué somos de los últimos de la fila?

Maite Vilalta Ferrer

10/11/2020

Los datos sobre el PIB por habitante proporcionados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), son realmente preocupantes. Del listado en el que aparecen los primeros 50 países en PIB per cápita en paridad de compra, España aparece, el año 2019, en el puesto 34. Nuestro PIB per cápita era el año pasado, un 20% inferior a la media de estos países. Solo estaban por detrás nuestro y por este orden: la República Checa, Israel, Chipre, Eslovenia, Bahamas, Lituania, Estonia, Puerto Rico, Portugal, Polonia, Eslovaquia, Hungría, Omán, Rumanía, Panamá y Letonia. La pregunta que deberíamos formularnos es qué explica que una economía del tamaño como la española y que forma parte de la Unión Europea desde hace casi cuarenta años, esté en esta posición y formando parte de este grupo de países.

Seguramente, existen muchos factores que lo explican y que ya han sido y son analizados desde la academia. Para aquellos cuyo principal objeto de estudio es el reparto de competencias e ingresos en los estados compuestos, es natural que nos preguntemos, hasta qué punto el modelo de descentralización fiscal que se ha desarrollado en el Estado español, puede estar siendo un factor determinante y una posible variable explicativa del freno de nuestra economía. Y, de hecho, un estudio realizado, recientemente, por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), ofrece algunos datos que apuntarían hacia esta dirección. Actualmente, podríamos afirmar que España es un país unitario con un nivel de gasto público altamente descentralizado en el que su capital, Madrid, continúa concentrando el poder político y buena parte del económico. Tal como se afirma en el citado estudio, “Madrid basa su dinamismo en las ventajas de la capitalidad, la economía del conocimiento y la competencia fiscal”. Está claro que ello no solo tiene consecuencias negativas para las otras autonomías, sino también para el conjunto del país.

Para que la descentralización funcione, las reglas del juego deben ser iguales para todos. Luego cada cual, haciendo uso de su autonomía, tomará las decisiones que quiera, pero lo que no puede ocurrir es que unos tengan que competir en desigualdad de condiciones. En un *Estado federal*, el poder político y económico debe estar debidamente compartido y delimitado. Nadie debe poder ejercer más poder por encima de los demás. Se trata de encontrar un equilibrio muy preciso, que debe estar claramente definido en el propio texto constitucional. Tan importantes son las competencias y los ingresos que se comparten, como las instituciones que deben velar para que los distintos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

gobiernos que conforman un estado descentralizado, puedan ejercer con autonomía y equidad sus funciones. Nadie debe ser un freno para los demás.

La relación entre descentralización y crecimiento económico es un aspecto altamente estudiado, y disponemos de interesantes trabajos al respecto. Quizás una de las principales lecciones que hemos aprendido de ellos, es que *no vale cualquier tipo de descentralización*. Por un lado, según como se haga el reparto de responsabilidades, los gobiernos tendrán más o menos incentivos para tomar decisiones que puedan afectar a la competitividad de su economía, y por otro lado, según cuáles sean las reglas del juego establecidas y, según cual sea el comportamiento y las funciones de quien deba ejercer el papel de árbitro (por ejemplo el Tribunal Constitucional), la competencia que se establezca entre ellos, lejos de ser cooperativa y constituir un factor positivo, puede convertirse en un grave perjuicio para el conjunto. Y quizás ello sea lo que esté ocurriendo en España. Seguramente, existen otros muchos factores que explican las dificultades que padece nuestra economía, algunos deben venir, seguramente, de muy lejos y no hemos encontrado aún la fórmula para superarlos.

Y la gravedad del asunto es constatar que el mismo FMI ofrece unos datos del 2020, que aun dejan en peor situación a España. En este caso, dado la terrible pandemia que estamos viviendo provocada por la *COVID-19*, se observa un empeoramiento del PIB por habitante en los 50 países anteriormente citados, excepto en Lituania, que prácticamente no ha variado. En España el PIB per cápita cae un -11,6%. Junto con Macao (-51,6%), Bahamas (-14,5%), Omán (-11,4%) y San Marino (-10,2%), son los únicos de la lista cuya caída es superior al 10%. España retrocede 5 posiciones en el ranking, pasando a ocupar el lugar 39. Ya nos han alcanzado La República Checa, Chipre, Israel, Lituania y Eslovenia. Son 21 los países cuyo PIB por habitante en paridad de compra está por encima de la media, de los cuales 11 son europeos (Luxemburgo, Irlanda, Suiza, Noruega, Dinamarca, Holanda, Austria, Islandia, Alemania, Suecia y Bélgica). Uno de ellos es confederal (Suiza), otros tres son federales (Alemania, Austria y Bélgica), y otros, sin serlo, están muy descentralizados (Noruega, Suecia y Dinamarca). *¿Qué lecciones podríamos aprender de todos ellos?* Seguramente que muchas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Sobre la descentralización en tiempos de COVID

Javier Suárez Pandiello

16/11/2020

Recientemente, durante la última semana del pasado mes de octubre, se han celebrado (con carácter virtual, como no podía ser de otra forma, dadas las circunstancias) las *IX Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local*, organizadas por la Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL) y la Universidad del Pacífico en Lima (Perú), con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Comisión Económica de la Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Estas Jornadas nacieron hace casi una década en *Toledo*, bajo la iniciativa de un grupo de académicos de los dos lados del Atlántico, como foro de encuentro de profesores universitarios, gestores públicos y altos funcionarios de organismos internacionales, con el objeto de debatir y poner en común problemas vinculados con el desarrollo de los procesos de descentralización que venían tomando fuerza en el espacio iberoamericano.

Enzarzados como estamos habitualmente en España en interminables debates sobre nuestro modelo de descentralización, las deficiencias de su sistema de financiación y los problemas de coordinación en la gestión de competencias entre niveles de gobierno, que lamentablemente se están poniendo de manifiesto durante la crisis sanitaria que nos está tocando vivir, conviene de vez en cuando ampliar el campo de visión y observar otras realidades que nos permitan relativizar nuestros problemas, contrastar buenas y malas prácticas, aprender de experiencias ajenas e involucrarse en debates que ocupan y preocupan también mucho más allá de nuestras fronteras. Cuando aquí hablamos de federalismo casi como sinónimo de corresponsabilidad fiscal y de necesidades de nivelación, en Iberoamérica encontramos países abiertamente federales en los que la corresponsabilidad fiscal es prácticamente una quimera y los problemas de distribución de recursos y gestión tributaria parecen igual de recurrentes que en nuestro espacio más próximo.

En esta ocasión, las Jornadas se desarrollaron en seis sesiones en las que se abordaron asuntos que iban desde aspectos tan relevantes como las *reglas fiscales*, la *calidad de los gobiernos* y la *institucionalización de las relaciones intergubernamentales*, con sus eventuales efectos sobre la desigualdad, hasta los escenarios de reforma de los *mecanismos de financiación subcentral en el contexto iberoamericano*, pasando por la presentación de resultado de estudios específicos en materias de *cumplimiento tributario y de gestión de tributos concretos o los retos de la digitalización para los gobiernos subcentrales*. En total, se

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

han presentado en esta edición quince trabajos originales por parte de investigadores procedentes de doce países, complementándose las jornadas con dos mesas de debate, una dedicada al contexto de *descentralización fiscal en Perú* (país anfitrión) y una segunda en la que se abordaron los desafíos de las finanzas intergubernamentales ante el COVID19, que sirvió para presentar la monografía que con ese título acaba de editar AIFIL en memoria y homenaje a *LUIZ VILLELA*, profesor de política fiscal y exmiembro de la División Fiscal del BID, desde donde fue uno de los principales impulsores de estas Jornadas y que tristemente se convirtió ya a principios de año en una de las primeras víctimas del COVID.

“Las plagas, en efecto, son una cosa común, pero es difícil creer en las plagas cuando las ve uno caer sobre su cabeza. Ha habido en el mundo tantas pestes como guerras y sin embargo, pestes y guerras cogen a las gentes siempre desprevenidas.” Estas palabras, escritas en 1947 por *ALBERT CAMUS* forman parte de su novela *La Peste*, y, rescatadas para la introducción de la monografía comentada, constituyen quizás la mejor aproximación literaria a los cambios en la vida cotidiana como consecuencia de una desgracia colectiva no provocada por la voluntad de los hombres. En ella se describían los efectos demoledores de un *shock* externo en forma de enfermedad colectiva y cómo ello afectaba no sólo (aunque sea lo más importante) a la salud de las personas, sino también a sus formas de vida, sus condicionantes económicos y las maneras de abordar políticamente las necesidades colectivas. La publicación de AIFIL, en forma de libro electrónico descargable, contiene dieciséis trabajos en los que destacados hacendistas de los dos lados del Atlántico presentan visiones diferentes sobre el mundo post-COVID, el balance de los daños causados y el papel que se espera de los gobiernos para la necesaria reconstrucción y regreso a las sendas del crecimiento y la confianza. Desde aquí, animamos a su lectura con la esperanza de que ayude a la reflexión y a la toma de decisiones en un momento tan crítico como el que estamos viviendo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Horizonte fiscal postpandemia: un reto exigente

Juan José Rubio Guerrero

23/11/2020

En la situación de necesidades sanitarias y sociales de máxima exigencia en la que nos encontramos, la dinámica protectora del sistema social y económico que disfrutamos en España ha generado un despliegue extraordinario de actuaciones públicas, que se ha plasmado en un incremento del gasto público, en todos los niveles de la Administración, con unas necesidades financieras explosivas, y que serán cubiertas básicamente con ayudas de la UE, en su momento, y emisión de Deuda Pública. Si los márgenes fiscales de nuestro país eran estrechos, por cuanto no habíamos asimilado aún los efectos presupuestarios de la crisis financiera del 2008, los niveles de déficit y Deuda Pública en los dos próximos años van a ser históricos. Por ello, una vez tranquilizadas las aguas, *España deberá priorizar la senda de consolidación fiscal*, es decir, una vez se vayan despejando las necesidades de políticas públicas extraordinarias, que han exigido una situación también extraordinaria y sobrevenida de forma abrupta. Esta consolidación debe construirse bajo un programa de acción sostenido y creíble, que permita generar certidumbre sobre el esfuerzo fiscal a desarrollar a medio plazo. Ese programa de acción debería realizarse, desde una perspectiva de racionalización del gasto público, adelgazando los presupuestos de cualquier gasto ineficiente e improductivo, con el objetivo de optimizar la prestación de los servicios públicos. En este proceso, en algún momento del ajuste temporal, un aumento impositivo será necesario, pero habrá que hacerlo con criterio y buscando una estructura fiscal lo más eficiente posible, evitando al máximo aquellos que puedan lastrar, en mayor medida, el crecimiento económico, la inversión, y precarizar nuestro tejido productivo, auténtico motor para la creación de empleo y para combatir la pobreza.

Parece algo incuestionable la necesidad de desarrollar un *programa de regeneración fiscal* que haga explícitos, a nivel presupuestario y en horizonte a medio plazo, los techos de gasto y el de deuda pública con el fin de ir paulatinamente absorbiendo el impacto presupuestario a medio plazo. Si se considera que el déficit, al que nos va a abocar esta crisis, se sitúa entre el 10 y 12% del PIB, y considerando que, con todas las cautelas, el déficit estructural sería del 5%, según FEDEA, a un ritmo de reducción de $\frac{1}{2}$ punto por año, necesitaríamos una década para hacerlo desaparecer en su integridad. Sin olvidar que las medidas excepcionales que se adopten no pueden, en ningún caso, vulnerar las reglas básicas de control propias de la elaboración del Presupuesto, y articularse con un esquema de presupuestación a medio y largo plazo, con parámetros que permitan hacer converger el déficit estructural a una situación de equilibrio presupuestario.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Será, en todo caso, necesaria una máxima coordinación de las políticas económicas con la UE, con el fin de evitar comportamientos nacionalistas en forma de “sálvese el que pueda”, intentando reforzar el proteccionismo en los principales sectores, limitando los movimientos de capitales, incorporando algún tipo de barrera comercial o pretendiendo controlar, de forma directa o indirecta, las inversiones extranjeras. En este sentido, resulta fundamental la coordinación en la apertura de fronteras y la restitución del mercado y espacio único de la UE. *Tenemos que avanzar juntos en la reparación de los daños provocados por la crisis sanitaria y preparar un futuro mejor para la próxima generación.* Resulta fundamental que los jóvenes, ya maltratados en la crisis financiera, lo sean de nuevo en esta, creando frustración y falta de expectativas que conduzcan a un escepticismo desintegrador sobre el proyecto democrático europeo.

Si algo nos ha enseñado esta crisis es la necesidad de *reforzar la gestión sanitaria con la colaboración público-privada.* Nuestro gasto sanitario ya estaba creciendo de forma exponencial en los años anteriores a la pandemia, comprometiendo las cuentas de las Administraciones autonómicas de forma muy grave. En el contexto actual, pretender incrementar el gasto sanitario público para cubrir todas las necesidades presentes y futuras, reales y potenciales, del sistema nacional de salud es, en el mejor de los casos, impensable. Por ello, reforzar nuestro sistema sanitario mediante la colaboración público-privada, y dotarnos, a medio plazo, de reservas estratégicas de equipos y material, para futuras pandemias, son acciones a considerar. La experiencia ha demostrado que se pueden gestionar mejor la logística e infraestructuras sanitarias, los recursos humanos y los de producción, todo ello en coordinación con otras autonomías, así como con los países miembros de la UE. Es una enseñanza que no deberemos echar en “saco roto”.

Una propuesta para la reforma de la financiación autonómica basada en la capacidad fiscal

Guillem López i Casasnovas

Pau Jovell Codina

1/12/2020

Es frecuente oír, tanto en el mundo académico como en el político, que el *sistema de financiación autonómica español* presenta grandes carencias. A pesar de la variedad de posiciones de los expertos en hacienda pública, hay consenso en que es un modelo excesivamente *complicado*, que genera una distribución por habitante ajustado desigual y que conlleva un déficit de responsabilidad fiscal y de capacidad de decisión por parte de las Comunidades que así lo desean.

Se trata en general de un sistema: (i) *Complejo* porque está compuesto de múltiples fondos, contradictorios entre sí, y marcados por la acción política. Además, para su cómputo, se basa en dos elementos, la recaudación normativa y la población ajustada, bastante discutibles ambos como indicadores de necesidad y de bases de la nivelación. Esto lo convierte, en general, en poco transparente y difícil de entender para el ciudadano medio. Así, tiene un primer fondo, el de *Garantía*, que realiza un cálculo de capacidad tributaria y una fuerte nivelación atendiendo a un supuesto cálculo de necesidades sobre el que después actúan una serie de fondos complejos y contradictorios que sólo se explican por criterios políticos. Así, el *Fondo de Suficiencia* y el *Fondo de Cohesión* buscan mantener el *statu quo*, es decir, los niveles de financiación relativos previos al modelo del 2009, así como compensar aquellas Comunidades que se verían perjudicadas por una potencial reforma, mediante el Fondo de Competitividad. (ii) *Poco equitativo* porque, a pesar de que su objetivo es garantizar una capacidad de financiación de los servicios públicos similar en todas las Comunidades existen diferencias notables entre ellas en cuanto a los resultados. Estas diferencias se deben, en gran parte, a la incoherencia operativa de algunos de los fondos mencionados, que desvirtúan el objetivo básico del sistema. Y, finalmente, (iii) se trata de un sistema *carente de responsabilidad fiscal*, entendido como que los gobiernos aparezcan ante los ciudadanos no sólo como responsables de las decisiones de gasto, sino también de las de recaudación. Esto se debe a que, a pesar de que hoy las Comunidades gestionan el grueso del gasto público, la mayor parte de sus ingresos provienen de impuestos cedidos por la Administración Central, sobre los que tienen un control normativo bajo. Esto crea un incentivo perverso en los administradores autonómicos, que genera una situación de restricción presupuestaria blanda: siempre intentarán aumentar

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

los recursos de los que disponen mediante transferencias para evitar el coste político de subir los impuestos a sus ciudadanos.

Cambio de foco

La evidencia de la ineficiencia del sistema de financiación actual ha generado múltiples propuestas de cambio. Visto que éstas no han sido capaces de dar salida a las aspiraciones de Comunidades que quieren encajes diferentes, se trataría de explorar una alternativa basada en dar más peso a la capacidad fiscal y transparencia en el *pacto horizontal de nivelación*. Es decir, que la capacidad de gasto de las Comunidades esté vinculada a su capacidad de recaudación, garantizando la responsabilidad fiscal a partir de unos niveles de solidaridad predeterminados. El *modelo* que hemos trabajado partiría de la recaudación de la renta cada Comunidad –impuesto paradigmático de responsabilidad y ajeno a la ilusión fiscal– y articula *tres fondos*, uno horizontal y dos verticales. En el horizontal, parte de las Comunidades ceden al conjunto del sistema la progresividad del IRPF, según la diferencia entre la proporción de su PIB en el total español y el peso de la recaudación de del IRPF en la Comunidad, de acuerdo con la progresividad fiscal (personal) aprobada a nivel estatal. Este primer fondo crea transferencias desde aquellas CC AA relativamente más ricas a las más pobres. En el segundo fondo, ya de carácter vertical, los flujos respecto de los otros impuestos cedidos se establecen acordadamente según unos límites mínimo/máximos de financiación per cápita que se consideran aceptables, produciéndose una transferencia positiva hacia las Comunidades que no llegan a estos mínimos y negativa a las Comunidades que tienen una capacidad mayor. Todas estas capacidades de financiación per cápita se computarían en términos reales, es decir, teniendo en cuenta que hay diferencias de precios importantes entre las diferentes Comunidades, lo que implica que el mismo servicio tiene un coste diferente en cada una de ellas, y que las transferencias otorgan una diferente capacidad adquisitiva en términos reales. Finalmente, el tercer fondo, es sufragado por la Administración Central exclusivamente, a partir de la recaudación de los impuestos no participados, que financia a las Comunidades las competencias singulares que han asumido, es decir, aquellas que no formaban parte de las competencias incluidas en el sistema de financiación, ya que de otra manera no dispondrían de recursos para sufragarlos.

En resumen, una recaudación concertada en origen (IRPF) pero con aceptación solidaria (en la nivelación horizontal), otra acordada en sus límites mínimo/máximos, transferida por el Estado desde sus impuestos compartidos, y una final sufragada por la Administración Central exclusivamente a partir de sus recursos propios (impuestos no cedidos), contemplando siempre la capacidad real de todos estos recursos autonómicos finales.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Ello se contrapone al modelo actual basado en el cálculo de necesidades con fuertes elementos de discrecionalidad y tendente a una nivelación total o casi total y el dominio de la cláusula del *statu quo*. De ello resultan muchas diferencias en financiación per cápita, sobre todo si se analiza en términos reales, que son difícilmente justificables, sin redistribuir además los recursos de forma consistente. El modelo aquí referido, basado en la capacidad fiscal y que sigue los trabajos iniciales de LÓPEZ CASASNOVAS (voto articular a la [Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación](#)), confronta aquellas críticas a través de: (i) *Transferencias horizontales sencillas y transparentes*, regidas por dos fórmulas preestablecidas y pactadas. (ii) *Reducción de la intervención del gobierno central* en la nivelación horizontal, más allá de los acuerdos establecidos y otorga más equidad en el gasto ya que las diferencias resultantes en financiación per cápita son muy inferiores a las actuales, especialmente si se incluyen los territorios forales. Y (iii) en caso de que la progresividad acordada incumpla con el criterio de ordinalidad no corregida por el fondo de máximos y mínimos cesaría la participación en dicho fondo, como *cláusula final de protección*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

La armonización entre Ortega y Madrid

Roberto Fernández Llera

2/12/2020

ORTEGA Y GASSET publicó una serie de breves ensayos en el periódico *El Sol* entre noviembre de 1927 y febrero de 1928, cuyo denominador común era abordar “los problemas públicos españoles”, incluido el modelo territorial, desde la pedagogía política. Las fechas son cruciales, en plena dictadura de PRIMO DE RIVERA, hasta el punto de que el autor confesaría poco después que algunas de sus reflexiones y propuestas estaban insinuadas “entre los barrotes rojos que eran los lápices de los censores”. En marzo de 1931, ya en vísperas de la II República, esos trabajos se editaron conjuntamente en un libro titulado *La redención de las provincias*.

Se trae aquí al humanista con motivo del debate político que se está dando a finales de 2020 sobre la *armonización fiscal en los tributos cedidos a las comunidades autónomas*. Una demanda casi unánime desde la esfera técnica, de la que sirven de muestra los informes de sendas comisiones de expertos para la reforma del sistema tributario (febrero de 2014) y para la revisión del modelo de financiación autonómica (julio de 2017). Bastaría remitirse a ambos, aunque las opiniones concurrentes –académicas, gestoras, profesionales, periodísticas y, también, políticas– serían innumerables.

Sin entrar a discutir sobre la calificación de la Comunidad de Madrid como “paraíso fiscal” (por cierto: en la Unión Europea los hay de facto a nivel de Estados miembros), ni la contraparte de “infierno tributario” que algunos aplican a otros territorios españoles, digamos únicamente que ambas son obvias exageraciones, sin perjuicio de que en el fondo del vaso siempre haya un poco de agua. Hagamos en su lugar algo mucho más fácil. Leamos a ORTEGA Y GASSET en su artículo *La Constitución y la nación*, perteneciente a la referida serie, fechada –hay que insistir en ello– hace casi un siglo.

En torno a la capitalidad de Madrid, el filósofo describía su “vecindario”, compuesto por las siguientes clases de ciudadanos:

“1.^a El rey, símbolo del Estado. 2.^a Los palatinos y sus familias y allegados, servidores de ese símbolo. 3.^a Los gobernantes de la hora, los supervivientes y los aspirantes. 4.^a Los parlamentarios o los que en otro régimen hagan sus veces. 5.^a La gigantesca burocracia inmediata del Estado civil y militar. 6.^a Los grandes bancos y las representaciones de todas las grandes industrias del país, que velan por la relación de estas con el Estado. 7.^a Los pretendientes a cuantas cosas dependen del Estado. 8.^a La gran prensa, de carácter principalmente político. 9.^a Las instituciones científicas –academias, Universidad, etc.– en número incomparablemente superior a las que residen en cualquier provincia. 10.^a Los

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

intelectuales, en densa concentración. 11.^a Como todas estas clases tienen amplios ocios, ha de haber en la capital un número enorme de juglares –espectáculos de toda índole–, clase social que vive de proporcionar placer a las anteriores. Por esto, la capital es siempre ciudad abundante en placeres. 12.^a Lo cual atrae a una masa enorme de ricos, cuya riqueza está en las provincias. Vienen a la capital para gastar sus dineros. 13.^a Todas estas clases de vecindario, salvo, en cierto sentido, los intelectuales y los juglares, no son productoras, sino gastadoras. La capital es concentración de compradores; por eso acuden a ella en legión los comerciantes. Estos viven atentos a su clientela, que, como se ve, está compuesta principalmente de gentes de Estado o congéneres. 14.^a Un estado inferior de pequeños servidores, artesanos, obreros, etc.; en suma: la «plebe», la plebe típica y eterna de toda gran capital.”

Y añadía: “el punto decisivo está en si el vecindario del resto de España es homogéneo al de Madrid, si Madrid es toda España, o si «toda España» es muy distinta de Madrid; tal vez lo contrario de Madrid”.

A la vista de todo ello, concluía diciendo que la “política madrileñista” (*sic*) no es más que “la idea e intención de organizar el Estado español suponiendo que el tipo medio de los cuerpos electorales en toda la Península es idéntico, en lo esencial, al cuerpo electoral de Madrid”. Ese “madrileñismo político” (*sic*) sería “la política que presume una España consistente –para los efectos políticos– en un Madrid dilatado hasta los límites de la nación”, en la cual “se toma a la nación como un Madrid, se toma a Madrid como lo normal de la nación”. Hoy, en jerga federalista, hablaríamos de preferencias diferenciales entre territorios (sobre opciones de gastos e ingresos públicos), pero también de metapreferencias (sobre el propio modelo de Estado). Es obvio que existen. Negarlo es necedad. Obviarlo, fuente de conflictos.

ORTEGA no era experto en federalismo fiscal, pero leyendo sus fenotipos de ciudadanía madrileña (sobre todo los números 6, 12 y 13), comprendemos sus preocupaciones y sus implicaciones prácticas cuando hablamos en el presente del papel de los impuestos en la financiación autonómica.

¿Alguien sigue pensando todavía que armonizar la tributación es algo poco deseable en el diverso mapa autonómico? ¿Dónde está la presunta lesión a la autonomía financiera, si lo único que se regularía sería un mínimo para toda España, eso sí, por encima de cero? Esa autonomía, no se olvide, también la tiene la Administración central, como titular de los impuestos sobre patrimonio, herencias, donaciones, transmisiones o renta, entre otros. *Un reparto objetivo muy desigual de las bases impositivas exige medidas claras de coordinación, así como flujos de solidaridad y redistribución suficientes y transparentes.*

Si la respuesta no está flotando en el viento, a lo mejor está leyendo a los clásicos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Madrid no es un paraíso fiscal, pero su actuación no es neutral

Alejandro Esteller Moré

7/12/2020

La CA de Madrid no es un paraíso fiscal, sino una CA que ha decidido establecer una presión fiscal por debajo de la media del territorio nacional, en particular, en el *impuesto sobre el patrimonio* (IP). Y esa práctica no es desleal, pues el resto de CCAA pudieran actuar de la misma manera, ni es por supuesto ilegítima. Ahora bien, ¿es *neutral tal acción*? Claramente, no, si, como parece que así sucede, la ganancia de esa CA es a costa del resto a través de provocar, básicamente, movilidad de bases del resto de España hacia esa CA. Por consiguiente, es un crecimiento económico dopado y de suma cero: se produce a costa de reducir el del resto de CCAA. Ahora bien, también hay que ser consciente de lo que dice el artículo 28.4 de la *ley de financiación de las CCAA*, el cual tiene *implicaciones prácticas claras* sobre la efectividad *expost* de la movilidad: las agencias tributarias miran con lupa si los cambios de residencia son ficticios o reales. En definitiva, no es tan sencilla la movilidad de bases dentro del territorio nacional por motivos fiscales como, en un principio, pudiera parecer.

En cualquier caso, recientemente se ha generado un debate, que no es nuevo, sobre la necesidad de *armonizar los impuestos cedidos* (véase, por ejemplo, esta *entrada reciente* en este blog), aunque, dicho sea de paso, dejando de lado el régimen foral. Ante esto, se han levantado voces en contra (sobre todo, claro, desde la CA de Madrid), al implicar la armonización una *cierta* uniformización. Y decimos cierta, pues el grado de uniformización dependerá de a qué nivel se armonice: cuanto más elevado (si podemos parametrizar de alguna manera el grado de armonización en un impuesto progresivo), mayor tendencia a la uniformización al haber, entonces, menos margen para la autonomía tributaria.

Dudo que las voces que, por ejemplo, desde Cataluña han abogado por la armonización quieran intervenir en la política fiscal de la CA de Madrid. Más bien, se quejan, y con razón, de que eso minora sus recursos financieros y de que coarta su política fiscal (una clásica externalidad negativa, vaya). Y ésa es una queja también legítima. Curiosamente, *si no se pone, digamos, “orden” en el sistema, podría darse una “cierta” uniformización, pero al nivel deseado por la CA de Madrid*. Y eso sucedería porque el resto de CCAA podrían verse obligadas a hacer lo mismo que la CA de Madrid para evitar la sangría de recursos. Por tanto, ya puestos, mejor armonizar, que es una decisión consensuada a nivel nacional, que no ir hacia una situación implícitamente provocada por las acciones legítimas de una sola CA que, en el caso que ocupa el debate actual, es la de Madrid, pero que en el futuro podría ser... ¡la propia Cataluña!

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

Armonizar, no obstante, no es sencillo, y menos en impuestos progresivos. Como decíamos antes, ¿a qué nivel de tipos (medios, claro) armonizamos? ¿Cómo armonizamos la administración?, lo cual es imposible de llevar a cabo a no ser que, por ejemplo, la administración sea consorciada. Son éstas cuestiones complicadas, y ya sabemos que el sistema de financiación no “internaliza” bien la complejidad o, digámoslo así, no siempre la resuelve de manera razonable (de nuevo, sólo por poner un post reciente, véase este). De hecho, si el sistema estuviese bien diseñado, la necesidad de armonizar no sería imperiosa. Me refiero al papel que puede jugar la nivelación horizontal.

Si la CA de Madrid obtiene un euro más de recaudación de patrimonio, por ejemplo, a raíz de bajar su presión fiscal, eso la hace más rica en recursos públicos. Técnica-mente, la recaudación normativa debería aumentar, de manera que, si la nivelación fuese plena, el impacto neto sobre sus recursos sería nulo, al igual que sobre los de las CCAA que inicialmente hubiesen perdido, que ahora serían compensadas por el sistema de nivelación. Ciertamente, la CA de Madrid (¡o cualquier otra!, ojo) también puede aumentar su recaudación simplemente por convertirse en más atractiva sin necesidad de disminuir la presión fiscal. Entre otros motivos, es por ello por lo que el sistema de nivelación (vía Fondo de suficiencia) es parcial, de manera que esa CA se acabaría quedando con el 25% de cada euro adicional.

Por consiguiente, si la recaudación normativa estuviese bien calculada (de hecho, hoy en día, no hay un cálculo de la capacidad normativa de IP, pues al ponerse en marcha el nuevo sistema en 2009, ese impuesto estaba *de facto* eliminado) Y se acomodara a la realidad de cada momento, el impacto de las acciones de la CA de Madrid sería nivelado tal que, pongamos por caso, Cataluña solo perdería 0,25 euros por cada euro de impuesto que se hubiese ido a la CA de Madrid. Cataluña, probablemente, no tendría ya motivos para la queja. Dicho sea de paso, y de nuevo para evitar la complejidad del sistema, creo que sería conveniente que el *indicador de capacidad fiscal* estuviese basado única y exclusivamente en el PIB: fácil de calcular y que se ajusta de manera automática a la realidad económica de cada momento.

Ahora bien, si a pesar de la compensación financiera horizontal, la CA de Madrid (o, repito de nuevo, la que sea en cada momento) siguiera con un nivel de presión bajo, estrictamente la cuestión ya no sería armonizar, sino que *el gobierno central pudiera llegar a plantearse un IP mínimo a nivel nacional* (el IP autonómico sería compatible, pues, con la existencia de un IP nacional) para que los ricos contribuyeran a la redistribución independientemente de allí donde residieran. Ello entraría dentro del diseño del sistema fiscal del gobierno central y, en concreto, de la progresividad que quiera alcanzar a nivel nacional. Ese sería, por tanto, otro debate; distinto al de la competencia fiscal, que parece que es el que nos ocupa actualmente.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

El año que redescubrimos a Keynes

Amadeo Fuenmayor Fernández

22/12/2020

La *COVID-19* ha supuesto el redescubrimiento del margen del sector público para frenar los efectos más dramáticos de las crisis económicas. Todos los países, especialmente en la *Unión Europea*, han utilizado todo su arsenal (y han creado herramientas nuevas) para combatir las consecuencias económicas de la crisis asociada a la pandemia.

En años de fuerte crecimiento económico, el liberalismo tiende a hacer olvidar la importancia del sector público como garante del bienestar. Pero en épocas más inestables recuperamos lo que en el fondo siempre se ha sabido. Cuando es necesario, la única institución que puede proporcionar cierta estabilidad económica es el sector público.

Los dirigentes de los países, de cualquier color político, se han lanzado fervorosamente en brazos de las tesis *keynesianas*. Otra cosa es que lo hayan hecho con la boca más o menos grande. Pero hasta el momento no hay noticia de ningún experto que haya defendido que la mejor manera de superar esta crisis sea dejar que el mercado actúe y restablezca un nuevo equilibrio.

Es cierto que en *España* las cosas podrían haberse hecho mejor, mucho mejor. Algunos sectores se han sentido abandonados, muchos negocios se han visto obligados a bajar la persiana con carácter definitivo, las organizaciones no gubernamentales han aumentado su actividad asistencial alarmantemente, etc. Sin embargo, hay que rescatar la idea de que se ha evitado un *shock* que habría tenido consecuencias impredecibles, mucho más allá del ámbito puramente económico. La pandemia ha obligado a improvisar, a hacer y deshacer, a reintroducir prestaciones, a prolongar ERTes, a cambiar precios regulados, a modificar o eliminar el IVA de algunos productos, etc. Es cierto, ha habido improvisación, pero se ha llegado mucho más lejos de lo que cualquiera podría haber imaginado antes de la pandemia.

El gráfico muestra los efectos de una de las medidas más utilizadas, las distintas modalidades de *ERTE*, según datos proporcionados por la Seguridad Social. El número de trabajadores acogidos a algún *ERTE* (Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo) alcanzó su máximo en el mes de abril, con más de 3,6 millones. Era el inicio del estado de alarma y la actividad económica prácticamente se paralizó. Conforme se fueron suavizando las medidas, en número de trabajadores en los nuevos esquemas de *ERTE* (Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre) fue disminuyendo paulatinamente,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

de manera que tras la finalización del primer estado de alarma el número de trabajadores que se mantienen en esta situación se ha estabilizado en torno a los 700.000.

Número de trabajadores en ERTE



Sin embargo, aunque el sector público es potente, no se ha encontrado el caldero de oro. Sencillamente no se puede aguantar esta situación indefinidamente. De hecho, pagaremos esta crisis durante muchos años. La *deuda pública* ha crecido entre enero y septiembre de este año en casi 18 puntos porcentuales (ha pasado de un 96,07% sobre el PIB en enero a un 114,06%, según Datosmacro.com).

En cualquier caso, los efectos han sido muy diferentes por sectores, especialmente en los últimos meses. Según datos de la Seguridad Social, el 60% de los trabajadores acogidos actualmente a las nuevas modalidades de ERTE pertenecen a servicios de comidas y bebidas y alojamiento. Actualmente existe un conjunto de sectores prácticamente paralizado, con buena parte de su plantilla en un ERTE. En “servicios de alojamiento” el 62% de la plantilla está en un ERTE, el 56% en “actividades turísticas y agencias de viajes”, el 43% en “transporte aéreo”, el 29% en “actividades de juegos de azar y apuestas”, el 27% en “servicios de comidas y bebidas”, o el 19% en “actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento”. Evidentemente, estos datos hacen referencia a las empresas que aún subsisten, ya que según distintas fuentes se estima que la pandemia ha provocado el cierre de unas 100.000 empresas. Y las que aún siguen en pie están en una situación extremadamente débil. El *Banco de España* estima que entre el 6 y el 10% de las compañías serán inviables. Otro tanto hay que decir de los trabajadores

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2020

por cuenta propia, los autónomos. En el mes de noviembre el total de prestaciones extraordinarias ascendía a 346.814. Sin embargo, es notorio que se trata de uno de los colectivos más castigados por la congelación de la actividad.

Para finalizar, se debe destacar un aspecto especialmente relevante: los efectos redistributivos de la crisis y de las políticas de contención. Este análisis resulta especialmente complicado, ya que es necesario basarse en datos de encuestas (por ejemplo, la Encuesta de Condiciones del Vida, del INE) que suelen demorarse al menos dos años. Los pocos trabajos europeos que están apareciendo sobre el tema reflejan la capacidad que han tenido los sistemas públicos de amortiguar la desigualdad. Por ejemplo, un innovador estudio de los efectos distributivo de la crisis COVID-19 en Irlanda (O'DONOGHUE *et al.*, 2020: "Modelling the Distributional Impact of the COVID-19 Crisis", *Fiscal Studies*, 41/2, 321-336) concluye que "nuestro análisis muestra cómo la combinación de las políticas innovadoras de mantenimiento de rentas motivadas por la crisis, combinadas con los elementos progresivos del sistema de impuestos-prestaciones, han sido efectivos en mitigar el incremento en la desigualdad de renta". Si la desigualdad en renta de mercado aumentó alarmantemente debido a la crisis (el índice de Gini empeoró en 0,103 puntos), la renta disponible mejoró ligeramente (apenas 0,021 puntos). Es decir, los resultados del mercado despejaron un considerable deterioro en la desigualdad, que fue compensado en Irlanda por la puesta en marcha de mecanismos compensatorios habituales o extraordinarios. Otros estudios de otros países europeos parecen confirmar estos resultados.

2021

En este año la Covid-19 estuvo muy presente, si bien ya centrando las contribuciones en la recuperación y en sus múltiples caras, analizando temas como: el rol que le corresponde jugar a las entidades locales –tanto en la gestión de las urgencias iniciales, como en la reconstrucción–; el recurso al déficit y la gestión de sus consecuencias –incluida la imprescindible reforma de las reglas fiscales o las posibilidades de condonación de deudas–; la necesidad y gestión de los fondos y ayudas financieras –tanto internas como europeas–; o los mecanismos de solidaridad.

También se abordó la posibilidad de reforma de múltiples aspectos del sistema tributario, abarcando desde los impuestos más antiguos –como el de sucesiones o el gravamen municipal de la propiedad o las plusvalías– hasta las posibilidades más novedosas (deslocalización fiscal de “youtubers”; gravámenes sobre los “robots”; la tributación de las multinacionales y el acuerdo sobre los dos pilares –redistribución de un porcentaje de los beneficios y tributación mínima–). Incluyendo también el debate sobre las necesidades de armonización –internacional e interna–, las mejoras en la lucha contra el fraude o, incluso, la realidad legislativa que hace que “algunos” no necesiten ni siquiera defraudar para no pagar impuestos.

Y, recuperando la (más vieja que “nueva”) normalidad hubo también espacio para otros muchos temas (fusiones de ayuntamientos, alquiler residencial, mercado eléctrico, rentas mínimas, etc.), junto a las repetidas reflexiones sobre la necesidad de reformas de los sistemas de financiación, tanto de las comunidades autónomas como de los entes locales.

Desgraciadamente en este año perdimos a ALFONSO UTRILLA DE LA HOZ, un maestro y compañero con el que muchos de nosotros coincidimos en esta aventura y en muchas más. Te echamos de menos, ALFONSO.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

¿Qué se debe esperar en 2021 en la economía mundial?

Juan José Rubio Guerrero

5/1/2021

La comunidad científica y los reguladores están rompiendo todos los esquemas establecidos para acelerar al máximo la aprobación y distribución de vacunas. Los avances en eficacia de las vacunas y en la capacidad de fabricación y distribución son muy prometedores y ya se ha comenzado la vacunación, con los primeros tratamientos aprobados en la mayor parte de los países desarrollados. La disponibilidad y distribución de vacunas es la clave de la esperada *recuperación económica en 2021*, y gran parte de las proyecciones macroeconómicas se apoyan en esta esperanza como elemento catalizador del despegue de la economía mundial.

Política Económica y crisis pandémica

Los *bancos centrales* actuaron con urgencia para solucionar los problemas de liquidez y de acceso al crédito. La política monetaria fue clave por la rapidez con la que pudo desplegar medidas y dar un mensaje de confianza al sistema financiero. Los recortes de tipos de interés fueron generalizados, pero tuvieron un impacto limitado por el nivel tan reducido del que partían, previo al estallido de la crisis. Las medidas más agresivas y efectivas han sido las derivadas de las compras masivas de activos, por su impacto inmediato en las condiciones financieras. Los bancos centrales han desafiado la creencia de que el arsenal monetario estaba agotado, con medidas innovadoras fuera de la ortodoxia financiera clásica.

Por su parte, las *ayudas fiscales* a nivel global superan ya el 10% del PIB mundial y representan el programa de incentivos más importante de la historia. Los estímulos y las transferencias han sido clave para evitar una crisis de efectos duraderos, impredecibles, dado el elevado porcentaje de trabajadores y empresas afectadas.

El *estímulo fiscal y monetario* coordinado, no tiene precedentes, y existe un consenso mundial de que los programas de apoyo deben mantenerse hasta que la recuperación económica sea sólida. La recuperación económica será desigual por el impacto diferencial de la pandemia y la distinta capacidad para estimular fiscalmente las economías. El bloque de países emergentes parte con desventaja en la recuperación por su menor capacidad de financiar la expansión fiscal.

Los bancos centrales no están planteándose siquiera el aumentar los tipos de interés, mientras que las compras de activos seguirían proporcionando amplia liquidez a los

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

mercados financieros. Las reglas de la ortodoxia fiscal se están reescribiendo otorgando a los gobiernos licencia para incentivar las economías para recuperarse del *shock* pandémico.

En un mundo con vacunas eficaces y con mantenimiento de estímulos, parece probable un escenario de recuperación paulatina. El colapso económico causado por la *COVID-19* fue sincronizado, pero la recuperación será, con una probabilidad elevada, desigual. Se están abriendo importantes brechas entre la evolución del crecimiento de los distintos bloques y países, y esto podría tener consecuencias en el propio orden económico mundial. Mientras que la recuperación de *China* ha sido en forma de “V”, gracias al éxito en el control de la pandemia, en un buen número de países, el tamaño de la economía no llegará al nivel pre-crisis hasta 2023. Este sería el caso de la *Unión Europea*, mientras que *España* no volvería a niveles precrisis antes de 2024.

La economía *estadounidense* recibirá una nueva ronda de estímulos fiscales importante, cercana al billón de dólares, después de su tramitación tormentosa en el congreso americano. La recuperación económica en Europa tendrá que internalizar los efectos derivados del acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Reino Unido, firmado a finales de 2020, y el mayor impacto de los confinamientos amplios pero selectivos que se están produciendo en el mes de diciembre en gran parte de los países europeos.

En el caso de las economías *europeas*, se proyecta un despegue del crecimiento más irregular que en USA o en Asia. En primer lugar, las recesiones con epicentro en el sector servicios suelen desembocar en procesos de recuperación más lentos que en el caso de las contracciones localizadas en el terreno de los bienes duraderos, puesto que los servicios crean menos demanda represada que los bienes de consumo. Y muchas economías de la región tienen una elevada dependencia del sector terciario, como es el caso español. En segundo lugar, como lastre relacionado, el sector servicios es más intensivo en materia de empleo, y la destrucción aparejada del mismo en esta crisis ha generado un efecto contagio más extenso en todas las economías. Por ello, las tasas de crecimiento previsibles para las principales economías de la zona Euro (Alemania, Francia, Italia y España) son modestas. Fuera de la zona Euro, el *Reino Unido* no se diferenciaría de forma sustancial de sus comparables continentales, a la espera de ver cómo evoluciona el cumplimiento del acuerdo con la Unión Europea para definir su futura relación comercial, suscrito en la nochebuena de 2020.

Estímulos económicos y estabilidad macroeconómica

Los estímulos no parecen generar efectos secundarios adversos en el corto plazo, pero podría haber contraindicaciones en un horizonte más a largo plazo. Con el tiempo

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

llegaremos a un punto de inflexión en el que habrá que sopesar las consecuencias de todas estas políticas de estímulo económico. Sin embargo, aunque los gobiernos están aumentando su endeudamiento a niveles sin precedentes, están pagando menos en concepto de servicio de la deuda. Mientras el crecimiento económico a medio plazo supere los tipos del coste de la deuda, los mercados otorgarán el beneficio de la duda a la cuestión de su sostenibilidad del endeudamiento público.

Los bancos centrales mantendrán la prioridad en el crecimiento económico, y serán permisivos con la inflación a corto plazo. La presión política sobre los bancos centrales para postergar una normalización de los tipos de interés será enorme de cara al futuro. En este contexto, las políticas monetarias castigan a los ahorradores conservadores ante la falta de alternativas de inversión rentables sin riesgo, aunque dan un impulso a los activos de riesgo. Los inversores están condicionados a invertir en activos de riesgo para conseguir rendimientos positivos. Es recomendable protegerse del posible aumento de la inflación en el futuro ante las señales de mayor tolerancia de los bancos centrales a los posibles aumentos de precios. Este nuevo escenario de políticas no convencionales exige una revisión profunda de las estrategias de inversión y de las inversiones en activos tradicionales.

El futuro se está moviendo en modo de avance rápido como resultado de la tecnología, los cambios demográficos y de hábitos de consumo, actuando la *COVID-19* como un acelerador de estas tendencias. En un entorno de nuevos paradigmas de política monetaria y fiscal, la volatilidad económica y financiera será un tema recurrente y una variable a considerar, en lo posible, en cualquier prospectiva económica.

¿Qué papel han de jugar los ayuntamientos tras la COVID-19?

Alberto Vaquero García

11/1/2021

Los ayuntamientos en España, salvo contadas excepciones gozan, gracias a su gestión responsable durante los últimos años, de una situación económica-financiera saneada. Esto les permite no solo pensar en ayudas económicas directas para favorecer la recuperación del tejido productivo, tan dañado por las repercusiones económicas y sociales de la *COVID-19*, sino en actuaciones menos exigentes para las cuentas públicas locales como pueden ser la reducción del período medio de pago a proveedores o la disminución del importe adeudado a los proveedores municipales.

Los indicadores manejados de deuda viva per cápita y remanente de tesorería de los ayuntamientos españoles así lo indican. Los datos posibilitan favorecer, desde la óptica pública, el cuidado y la atención del tejido económico local, tan castigado durante esta crisis, especialmente el sector servicios, que ha estado sufriendo de manera intermitente fuertes restricciones, que parecen reproducirse, incluso cuando ya se ha iniciado el proceso de vacunación de la población.

A 31 de diciembre de 2019 la *deuda viva* de los ayuntamientos a nivel nacional ascendía a los 18.970 millones de euros, lo que suponía una ratio per cápita de 404 euros. Una cifra que permite cierto margen de actuación desde los ayuntamientos. El *remanente de tesorería*, con cerca de 16.700 millones de euros, confirma la buena salud del estado económico-financiero de la mayor parte de los ayuntamientos.

Lo anterior es todavía más evidente en algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Galicia, donde la deuda viva per cápita de los ayuntamientos en 2018 era de 93 euros, mientras que el remanente de tesorería ascendía a los 499 euros por habitante. En este año, el total de deuda viva de los ayuntamientos gallegos era de 251,4 millones de euros, frente a los 1.347 millones de remanente. En consecuencia, la deuda no llegaba a representar ni el 19% de los ahorros generados por los ayuntamientos gallegos. En términos relativos respecto a los ingresos corrientes, como indicador proxy de la capacidad de satisfacer los importes adeudados, la deuda de los ayuntamientos gallegos suponía en ese ejercicio del 11%, mientras que el remanente de tesorería ascendía al 59% de los ingresos corrientes. Una conclusión similar se puede obtener del importe de pagos pendiente, que en 2018 representaban 122,4 millones de euros, esto es 45 euros por habitante. Y lo mismo respecto al período medio de pago, cifrado en 38 días, un resultado muy cercano a los 30 días que establece la normativa.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Teniendo en cuenta todo lo anterior, pero considerando también el elevado grado de heterogeneidad de la realidad municipal española, además de poner en valor la salud y el esfuerzo financiero de los ayuntamientos, es necesario ir más allá. Una alternativa a estudiar, dadas las elevadas cifras de remanente con las que cuentan algunos ayuntamientos, y que iría en línea con lo ya aprobado por el Ministerio de Hacienda en 2020 es *suspender las reglas fiscales* no solo para el ejercicio económico 2020 y 2021, sino establecer un escenario más a medio plazo. Hay que ser conscientes de que la situación económica aconseja ser mucho más laxo y amplíe la citada autorización al menos hasta 2022. Es evidente que esto también pasaría por que la Comisión Europea extienda un año más la autorización a los Estados miembros de no tener que estar supeditados en sus actuaciones de gasto a las férreas directrices de los objetivos de déficit, deuda y gasto público.

Lo anterior parece muy razonable e iría en la línea de otras medidas que se están barajando desde el Gobierno Central, como es la ampliación de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs) hasta el 31 de mayo de 2021. La delicada situación económica y social precisa de una adecuación de las reglas de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas, especialmente de las EELL y dentro de ellas, de los municipios por dos motivos: (i) su capacidad económica-financiera para afrontar gastos, y (ii) por tratarse de la administración pública más cercana al ciudadano, al comprobar, en primera persona, las necesidades más básicas de la ciudadanía.

Pero hay que hacer más para ayudar al tejido productivo local que provee a los ayuntamientos. Es necesario *reducir los trámites administrativos* desde la óptica local. La carga administrativa es una pesada losa para muchas empresas, de ahí que sea imprescindible mitigarla. Si bien, la simplificación administrativa es algo fundamental para agilizar la actividad económica, lo anterior es mucho más necesario en estos momentos. En este sentido, resultaría aconsejable para recuperar el pulso económico en esta tercera oleada de la pandemia, potenciar la *ventanilla única* en todos los municipios, contar con personal en los ayuntamientos que mejore la comunicación con las empresas y disponer de una ordenanza única reguladora para la prestación de servicios. Sin duda esta batería de medidas, que no implican un coste económico directo para los ayuntamientos serán tan bien acogidas como aquellas otras que sí exigen un mayor esfuerzo económico, como son las ayudas directas.

En consecuencia, los ayuntamientos están llamados a desempeñar un importante papel para relanzar la actividad económica post-*COVID-19*, puesto que tienen los medios para alcanzar este objetivo y, la responsabilidad de actuar.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

De necesidades y virtudes: sobre las fusiones de municipios en entornos urbanos

Javier Suárez Pandiello

19/1/2021

Hoy me he levantado demagogo y me ha dado por volver a plantear una pregunta que recurrentemente me vengo haciendo cada cierto tiempo. *¿Realmente es necesario mantener la estructura institucional y administrativa de tantos municipios como tenemos en este país?*

Vaya por delante que hasta la demagogia tiene sus límites y por tanto no soy yo persona que defienda la supresión indiscriminada de ayuntamientos por el mero hecho “numérico”, o, si se quiere, por razones estrictamente poblacionales. Ya tengo escrito reiteradamente que la razón última de ser de los gobiernos locales es la de suministrar servicios públicos a quienes los necesitan, esto es, a los vecinos (ya saben aquello de que “es el alcalde, el que quiere el vecino...”, etc.) y la diseminación de la población en entornos rurales hace que, en la práctica, no parezca demasiado operativa la creación de municipios de base territorial muy extensa y poblacional muy reducida. En última instancia, la población se asienta donde lo tiene a bien y las economías de escala no operan en contextos de dispersión que encarecen los costes unitarios de prestación de servicios.

Sin embargo, cosa diferente es la que sucede cuando la población se concentra en entornos urbanos, en los que, muy a menudo, apenas una calle separa los términos municipales de dos ayuntamientos y en los que, de facto, pueden existir obvios argumentos de *eficiencia* y *equidad* para que los ciudadanos de ambos lados de la calle sean tratados de igual modo, tanto en lo que respecta al acceso a los servicios públicos, como en lo relativo al reparto de las cargas fiscales. En estos casos no hay demasiados argumentos sólidos para perpetuar una gestión diferenciada de servicios tales como el abastecimiento de aguas, recogida y tratamiento de residuos, transporte público o servicios sociales, cuando las interconexiones son evidentes y cuando de hecho en no pocas ocasiones esto se reconoce al institucionalizar gestiones mancomunadas de estos servicios.

La pregunta entonces es, más allá de localismos espurios o intereses estrictamente políticos *¿qué es lo que impide dar el paso adicional y unificar la gestión bajo un único paraguas institucional llamado ayuntamiento?*

Cada cual tendrá su respuesta y seguro que habrá argumentos respetabilísimos (o no tanto), sobre todo los de carácter meramente identitario, para mantener un statu quo

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

a todas luces trasnochado, pero, dado que, como decía, hoy me he levantado especialmente demagogo, se me ocurren dos argumentos adicionales para su consideración, uno de carácter, si se quiere, más coyuntural y el otro más estructural, aunque pude ser visto como “sal gorda”.

El primero que, de puro obvio, parecería prescindible si no fuera uno un vulgar demagogo, es que estamos en el medio de una *crisis económica* generalizada provocada por una pandemia global que está golpeando de una manera rotunda y sin precedentes a la mayor parte de la población, cebándose sobre todo en quienes se encuentran en posición más vulnerable (trabajadores precarios y autónomos) y en sectores especialmente determinantes de la vida local como es el de la hostelería. En estas circunstancias, dado que arrastraremos durante un largo periodo de tiempo las secuelas económicas (por no hablar de las sanitarias) de esta crisis (por mucha ayuda que se nos preste desde instituciones internacionales, las deudas en algún momento habrá que pagarlas), todo ahorro de costes innecesarios, por pequeño que sea, se antoja *deseable*.

El otro, que podría parecer una vuelta de tuerca insoportable, derivada del primero, es que con la normativa actual, el número de *representantes políticos* remunerados (recuérdese que estamos hablando de entornos urbanos, no de pequeños municipios rurales, donde los concejales casi nunca cobran por su labor) podría ser sensiblemente reducido si los municipios conurbados fueran fusionados. Se dirá que es “el chocolate del loro”, pero hasta en esa partida convendría ajustar en circunstancias como las que padecemos. Ya se sabe, aquello de hacer de la necesidad virtud.

Para que no quede esto en una mera homilía adicional, me permito ilustrar estos argumentos con algunos datos, meramente a título de ejemplo, referentes a la comarca de Avilés (Asturias) conformada, como mínimo por los municipios de *Corvera*, *Castrillón*, *Illas* y *Avilés*, a los que se podría añadir también *Gozón*.

Las tres primeras filas de ambas tablas muestran los datos de los municipios más claramente urbanos de la comarca de *Avilés*, en los que se da la circunstancia antes indicada de estar los términos municipales prácticamente anexados. La cuarta fila no supone más que un mero ejercicio de agregación de los datos de estos tres municipios para el año 2019. Obviamente, de haber sido uno sólo, los números cambiarían tanto como consecuencia de la unificación de políticas fiscales, como de la aplicación de nuevos criterios en el reparto de transferencias, sin entrar a considerar eventuales modificaciones en las políticas de asignación de gasto. Con todo, desde mi posición de demagogo, me gustaría hacer notar que la eventual fusión de esos tres municipios supondría la supresión de dos puestos de alcalde y treinta y cuatro concejalías, con todo

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

lo que ello podría suponer en materia de reasignación de gasto. Nótese también que el municipio resultante tendría una superficie de 128,16 km², tamaño inferior aún al de otros municipios asturianos como *Gijón* (181,1), *Oviedo* (186,65), *Siero* (211,6) o *Mieres* (146,03) por utilizar términos que pudieran ser comparables.

Tabla 1

Datos presupuestarios municipales (Liquidación, 2019)

Gastos Totales no financieros	Ingresos Fiscales	Transferencias Corrientes	GTNF/H	IF/H
63.720.266,13	46.001.121,98	24.565.685,80	815,02	588,39
19.795.096,70	12.525.254,40	8.280.052,58	884,66	559,76
16.064.696,62	8.713.002,32	5.251.088,74	1.033,17	560,36
99.580.059,45	67.239.378,70	38.096.827,12	857,66	579,12
835.506,37	298.803,93	533.761,09	823,97	294,68
10.856.355,35	9.354.266,24	3.151.692,15	1.050,65	905,28
111.271.921,17	76.892.448,87	41.782.280,36	873,04	603,30

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Tabla 2

Otros datos de los municipios

	Población	Superficie (Km ²)	Densidad	Nº Concejales
Avilés	78.182	26,81	2.916	25
Castrillón	22.376	55,34	404	21
Corvera	15.549	46,01	338	17
A+C+C	116.107	128,16	3.658	27
Illas	1.014	25,51	40	9
Gozón	10.333	81,72	126	17
Eventual municipio agregado	127.454	235,39	541	27

Fuentes: INE y LOREG.

Las otras dos filas incorporan a los otros dos municipios de la comarca, donde el carácter rural es más acusado y la última, la agregación de toda la comarca.

En fin, esto no ha sido más que un mero ejercicio ilustrativo de algo que seguramente podría ser replicado en gran parte del territorio español, esto es la *fusión de municipios en entornos urbanos* como manera de contribuir a una gestión más eficiente y equitativa

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

de los recursos públicos que, si bien siempre es un objetivo deseable, en momentos de acuciante necesidad como los que vivimos y viviremos en los próximos años parece si cabe más urgente. Dejo al lector la labor de interpretar con sus propios criterios la información y extraer sus propias conclusiones, pero ¿y si hiciéramos de la necesidad virtud?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

¿Pagamos impuestos a las comunidades autónomas?

José María Durán Cabré

27/1/2021

Un tema que nuevamente estará sobre la mesa a la hora de reformar el sistema de financiación autonómica (aunque ya llevamos mucho tiempo esperando, confiemos en que más pronto que tarde ese día acabe llegando) es el de la *autonomía tributaria* de las comunidades. Esto significa que las comunidades autónomas (CCAA) aparezcan también ante sus ciudadanos como responsables de los ingresos que se necesitan para poder financiar los gastos deseados. La autonomía tributaria es un elemento fundamental, aunque no suficiente, para que las decisiones sobre el gasto público puedan ser eficientes.

Es sabido que la autonomía tributaria ha ido aumentando considerablemente en los sucesivos modelos de financiación autonómica y un primer análisis del poder tributario de las CCAA bajo el sistema actual, vigente desde 2009, nos podría llevar a considerar que incluso ya es suficiente. No en vano, en torno al 85% de los ingresos del modelo proceden de impuestos. Ahora bien, si únicamente tenemos en cuenta los impuestos sobre los cuales las regiones tienen algún poder normativo, este porcentaje baja algo por debajo del 50%, valor que sin duda sigue siendo relevante. Sin embargo, en general sigue considerándose que este poder no es suficiente y se plantean propuestas sobre cómo incrementarlo, en especial en los impuestos indirectos como el IVA y los especiales. La Comisión de expertos en su informe de 2017 planteaba la posibilidad de desdoblarse los tipos impositivos, creando un tipo autonómico que sería fijado de manera colegiada por las CCAA. Y a veces incluso se habla de crear un tipo minorista en el IVA, algo complejo técnicamente porque en el IVA no existe propiamente ninguna fase minorista, y de difícil encaje en la legalidad comunitaria.

No obstante, antes de avanzar por el terreno de la imposición indirecta, sin duda más complejo, resulta interesante analizar qué sucede en el *IRPF*, figura principal que representa más del 35% de los recursos del modelo de financiación autonómica. Las CCAA se quedan aproximadamente con la mitad de la recaudación del *IRPF* y tienen un poder normativo nada desdeñable: pueden regular la escala general con la única limitación genérica de que sea progresiva, variar dentro de un margen de $\pm 10\%$ los importes de los mínimos personal y familiar, y establecer nuevas deducciones en la cuota. Y las CCAA han utilizado profusamente este poder. Cada comunidad tiene su propia tarifa general que presenta importantes diferencias entre comunidades. El tipo marginal mínimo (que afecta a todos los contribuyentes) oscila en la actualidad entre el 9% de Canarias, La Rioja y Madrid y el 12% de Cataluña. Las diferencias en el tipo

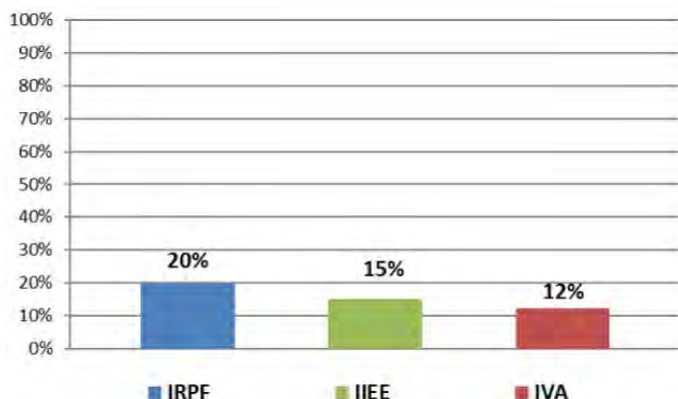
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

marginal máximo llegan a ser de 6 puntos porcentuales, en el caso más dispar entre Madrid (21%) y la Rioja (27%), pero también son importantes entre otras comunidades. Y, el número de deducciones autonómicas aprobadas se acerca a un total de 200.

Gráfico 1

Encuesta sobre Opinión Pública y Política Fiscal



Fuente: CIS, respuesta a la pregunta: “Con respecto a los siguientes tributos, ¿a qué administración cree Ud. que se pagan: al Gobierno Central en su totalidad, a la Comunidad Autónoma en su totalidad, una parte al Gobierno Central y otra parte a la Comunidad Autónoma o al Ayuntamiento en su totalidad?”

¿Por qué entonces se afirma que debe fomentarse la autonomía tributaria de las CCAA si aparentemente ya es considerable? El problema radica en la falta de conocimiento de los ciudadanos sobre el papel tributario de nuestras regiones. En la encuesta que anualmente lleva a cabo el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre “*Opinión pública y política fiscal*” se preguntó durante el periodo 2014-2017 sobre a qué administración se pagan impuestos como el *IRPF*, el *IVA* y los *impuestos especiales*. Y los resultados, como se puede ver en el gráfico 1, son desalentadores: la grandísima mayoría de ciudadanos creen que los impuestos se pagan exclusivamente al Estado. Este resultado se podría entender en el caso del *IVA* o de los *impuestos especiales*, al no tener las comunidades poder normativo y ser impuestos menos perceptibles, pero resulta que incluso en el caso del *IRPF* únicamente un 20% de ciudadanos sabe que una parte se paga al gobierno estatal y la otra al autonómico. Y esto que es el impuesto más importante del sistema fiscal, tanto por su peso recaudatorio como por su papel central en la progresividad del sistema, y sobre el cual, como acabamos de ver, las CCAA tienen un poder normativo considerable. Lamentablemente el CIS no ha preguntado sobre este tema desde 2018, pero difícilmente la realidad habrá cambiado mucho. Y el problema, volviendo al objetivo de la responsabilidad fiscal, es que, si los

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

ciudadanos no saben que también pagan impuestos a las comunidades, las decisiones sobre el gasto público no podrán ser eficientes.

¿Cómo puede cambiarse esta situación y mejorar la rendición de cuentas de las CCAA ante sus respectivos ciudadanos potenciando así su responsabilidad fiscal? La solución viene por *aumentar la visibilidad del poder normativo atribuido a las regiones*. Por ejemplo, en el caso del IRPF no resultaría demasiado complejo calcular dos tipos de retención, el del Estado y el de la respectiva comunidad, de manera que en las nóminas aparezcan con claridad diferenciados ambos importes. Esto significaría que un cambio en la tarifa autonómica produciría efectos rápidamente en las nóminas, sin tener que esperar a la liquidación final del impuesto el mes de junio del año siguiente. También ayudaría que en el programa informático utilizado para realizar la declaración y en el borrador de la Agencia Tributaria aparecieran una hoja resumen del impuesto donde, de manera sencilla y clara, y no como ahora entre medio de un montón de casillas, se informara sobre el importe total pagado a cada gobierno. Incluso se podría enviar un SMS a cada contribuyente, informando del total pagado y a qué nivel de gobierno. En definitiva, estamos ante una cuestión más de expertos en marketing político, que de expertos en financiación autonómica.

Todas estas cuestiones no son nuevas y llevamos años comentándolas. Son pequeños ajustes del sistema más de tipo cualitativo que en una futura reforma fácilmente se pueden adoptar, junto con otras de mayor calado, pero que no por pequeñas dejan de ser importantes, en especial, en un momento que se me antoja no muy lejano, en el que el conjunto de las administraciones públicas españolas deberán ser partícipes del saneamiento de las cuentas públicas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

¿Es necesario incrementar el déficit público para salir de la crisis actual?

Núria Bosch Roca

2/2/2021

La crisis económica actual provocada por la pandemia afecta negativamente a las arcas públicas. En primer lugar, el gasto público se incrementa para hacer políticas que contrarresten los sectores más afectados por la *COVID-19* y también, obviamente, crece el gasto sanitario. Los ERTE —expediente de regulación temporal de empleo— y las transferencias directas hacia las actividades económicas más afectadas por la crisis han supuesto un incremento de gasto considerable. En segundo lugar, la recesión económica lleva a que la administración pública recaude menos impuestos. La consecuencia lógica de todo ello es un aumento del déficit público y del endeudamiento. Y ello ocurre en las administraciones públicas de todos los niveles de gobierno.

La pregunta es si debemos contener el déficit público o, contrariamente, hemos de realizar políticas expansivas. Dicho de otra manera, *¿se tiene que incrementar el déficit para salir de la crisis actual? ¿Es el instrumento más idóneo con que contamos?* En mi opinión la situación actual exige una política macroeconómica de gasto para estimular la economía y compensar económicamente los sectores más afectados por la pandemia del coronavirus, habiendo bastante consenso sobre la necesidad de este tipo de política.

También así lo ha entendido el *Banco Central Europeo* con sus políticas expansivas. A su vez, y en aras a poder realizar estas políticas el gobierno español suspendió la aplicación de las reglas fiscales para los años 2020 y 2021 en la línea de las acciones adoptadas a nivel europeo. Por tanto, quedan sin efectos los objetivos de estabilidad, de deuda pública y la regla de gasto para los ejercicios mencionados. También en el caso de comunidades autónomas y entidades locales se suspende la exigencia de que destinen su superávit a amortizar deuda y los objetivos de estabilidad ya no actúan como límite a las inversiones financieramente sostenibles, con lo cual los ayuntamientos pueden utilizar sus remanentes de tesorería para instrumentar actuaciones que palién la crisis económica. De esta forma, todos los gobiernos de los diferentes niveles de administración pública han de realizar un esfuerzo, en la medida de sus competencias y recursos asequibles, para compensar a los sectores más afectados por la crisis. No obstante, el gobierno estatal es el que puede endeudarse en mayor medida, ya que los gobiernos autonómicos y locales en realidad tienen escasa capacidad para endeudarse.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Estas políticas de aumento de déficit y del endeudamiento público, aunque como he dicho hay un consenso considerable para su implementación, pueden no ser bien vistas por todos los agentes económicos, en la medida que una situación de exceso de deuda pública puede empujar a recortes relevantes del gasto público. En aras a afrontar esta situación se deben tener en cuenta *tres consideraciones*:

La *primera* es que para poder superar un volumen excesivo de deuda pública es necesario que las diferentes administraciones públicas sepan gastar con eficiencia. Ello seguramente pasa por reestructurar el gasto público, es decir, examinar en qué gastamos, dónde gastamos y a qué coste. La presupuestación orientada a resultados es un instrumento para alcanzar estos objetivos. Hay que gastar en inversiones productivas y en los sectores económicos más dinámicos y con más potencial de futuro. Hemos de transformar nuestro modelo productivo y así lograr el crecimiento necesario que nos permitirá reducir la deuda. Solo con un mayor crecimiento podremos hacer frente al gran volumen de deuda pública generada. El gastar con eficiencia también es la línea que hemos de seguir con los recursos que provendrán de la Unión Europea.

La *segunda* consideración afecta a nuestro sistema fiscal. Debemos incrementar nuestros ingresos impositivos luchando contra la economía sumergida y el fraude fiscal. Nuestra presión fiscal está por debajo de la media europea, no tanto porque nuestros tipos impositivos sean bajos, sino porque la economía sumergida no paga impuestos. Algunos expertos contabilizan que la economía sumergida representa cerca de una cuarta parte del PIB de España. En cambio, en ciertos países europeos (los nórdicos) presenta niveles mucho más bajos, entre el 10% y el 15% del PIB. Por tanto, uno de los retos futuros es reducir el fraude fiscal, lo cual incrementaría los ingresos fiscales sin necesidad de aumentar los tipos impositivos.

La *última* consideración es que, dados los tipos de interés tan bajos existentes en la actualidad, parece ser un momento adecuado para endeudarse.

En definitiva, lo que toca ahora es paliar los efectos de la crisis provocada por la *COVID-19*, actuando con diferentes medidas hacia los sectores más afectados por la misma, y ello lleva inexorablemente a las administraciones públicas a endeudarse.

Ayudas directas anticovid regionales: ¿para cuándo la segunda dosis?

David Cantarero Prieto

9/2/2021

El hecho que hasta el momento no se haya vuelto a reactivar de manera importante nuevas *ayudas directas* a los sectores (turístico, hostelería y restauración, comercial, cultural, ocio, etc.) afectados por la pandemia del coronavirus junto a las consecuencias disruptivas que lleva aparejada hace pensar que la “segunda dosis” de la vacuna económica que tanto se necesita está aún por venir.

Nada es casualidad y, por consiguiente, en este juego complejo de manejo de tiempos y recreación de un 2021 cautivador en cuanto a novedades y cambios continuos de escenarios, nos encontramos con que autónomos, trabajadores en *ERTEs* y pequeñas y medianas empresas observan con preocupación que un nuevo plan de ayudas se vuelve a retrasar. Esto ha desencadenado que, por alusiones, sean ya varias las *Comunidades Autónomas* las que se han visto forzadas a aprobar distintos planes de emergencia y de choque en forma de ayudas directas a aquellos sectores perjudicados por los cierres perimetrales y limitaciones de horarios y aforos.

Sin ánimo de ser exhaustivos, cuando se pretende hacer un análisis en forma de experiencia comparada de dichas ayudas directas la dificultad radica especialmente en su alto grado de heterogeneidad. Dado que no responden a un “dinero helicóptero o helicóptero monetario” ni nada es totalmente gratis hemos de señalar que el nivel de gasto público concentrado en ellas no es para nada desmesurado y en muchas regiones en su última versión dicho tipo de ayudas no llega a superar el 1% de su presupuesto.

No obstante, al igual que sucede cuando firmamos cualquier contrato en dónde la importancia que tiene leer la letra pequeña es recomendable aquí es fundamental prestar atención en cómo pivotan técnicamente este tipo de ayudas para entender su efectividad o no en este Estado cuasifederal en el que nos encontramos dada la cogobernanza actual en plena tercera ola de coronavirus.

Así, salvo algún caso en donde dichas ayudas se han canalizado a través de préstamos, la casi totalidad de *autonomías han basado su hoja de ruta en la concesión de subvenciones a fondo perdido* para no ser devueltos. Dadas las amplias diferencias en su margen de maniobra presupuestaria según cada región, nos encontramos con que el acceso a dichas ayudas es distinto no sólo en cuanto a su importe total sino también en cuanto a su filosofía conceptual en términos de su objetivo hacia la empresa o destinatario final.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

De este modo, en ciertos casos son subvenciones de tipo no finalista mientras que en otros se otorgan dichos fondos públicos a fin de que sirvan para pagar los propios costes fijos de las empresas. Igualmente, algunos de estos programas de ayuda directa en Febrero de 2021 ya agotaron sus plazos para solicitar las mismas mientras que en otros los destinatarios virtualmente receptores de dichas ayudas pueden estar aún esperando a cobrarlas.

Por consiguiente, así como nadie puede pretender saber realmente de economía hasta que se ha pasado toda una noche valorando en términos cifrados las ventajas e inconvenientes de una decisión clave que ha de tomar al día siguiente, si revisamos cómo se han dado a conocer este tipo de ayudas directas públicas autonómicas puede afirmarse que son dos las caras de la moneda. Y es que, desde una óptica conceptual en términos de federalismo fiscal, si bien la mayoría de dichas *ayudas antiCovid19 se han concentrado en préstamos con condiciones ventajosas, este tipo de transferencias no han sido realmente significativas y sólo han supuesto un importe testimonial sobre la totalidad de unos presupuestos autonómicos* que se supone están pensados para apoyar a los sectores más castigados por confinamientos y restricciones. A partir de ahí y si coincidimos en que nadie quiere repetir el “día de la marmota” este año como ya vivimos el pasado a fin de no dejar abandonados a su suerte a tantas actividades económicas y trabajadores debido a la pandemia cada uno puede pensar si la pelota de la solución a este problema está en el tejado de nuestras Comunidades Autónomas, del Estado, de Europa y sus fondos o si como decía aquella canción de Gabinete Caligari “la culpa fue del cha-cha-cha”. Todo es según el color del cristal con que se mira.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

La recuperación general precisa de solidaridad territorial

Roberto Fernández Llera

Encarnación Murillo García

10/2/2021

En 2020 el mundo se paró y en 2021 es necesario reactivarlo. Terminar con la pandemia es una obligación y estimular la economía constituye un deber. La peor política sería “dejar hacer, dejar pasar”, puesto que no son dos tormentas que escampen solas, sino que ambas salidas son claramente endógenas. Mirar para otro lado no puede ser una opción; nos llevaría a una situación aún más dramática y a una crisis aún más profunda.

Dejando las cuestiones sanitarias a las personas expertas, intentaremos arrojar un poco de luz sobre la reactivación económica y las desigualdades entre territorios. Repasemos:

En primer lugar, la pandemia de Covid-19 debe comenzar a remitir (esperemos) por efecto de las medidas de vacunación y restricción a la movilidad.

En segundo lugar, se debe encarar la última década para el logro de los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) de Naciones Unidas, a los que nadie es ajeno, ya sea privado, público, mixto, supranacional, estatal, autonómico o local, nadie.

En tercer lugar, recordemos que acaba de empezar el nuevo periodo presupuestario plurianual en la Unión Europea, 2021-2027, con el mayor volumen de fondos de la historia y con renovados desafíos e instrumentos. Relacionado con esto, se han aprobado los *Presupuestos Generales del Estado*, algo tan poco noticiable como un día de lluvia en Asturias, de no haber sido por la larga sequía presupuestaria previa.

Además, anotemos que en 2020 finalizó el periodo “transitorio” de la ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, como estaba previsto desde la reforma constitucional de 2011 y como la pandemia certificó.

La recesión económica es de magnitud desconocida y novedosa, ya que se asimila a un coma autoinducido. España, una vez más, acrecienta la amplitud de su ciclo, igual que cuando en fase alcista suele ir también muy rápido. Un problema subyacente de modelo productivo y económico que no podemos obviar.

Todo lo expuesto nos lleva a priorizar un mensaje: *no se deben escatimar esfuerzos para salir cuanto antes del pozo, sin que ello signifique construir otros agujeros negros, particularmente, de deuda pública*. Aquí es donde el Banco Central Europeo (que parece haber

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

aprendido de la anterior crisis) y los fondos europeos cobran todo su sentido. España va a recibir 140.000 millones de euros para la reconstrucción, todos ellos vinculados a reformas estructurales, a inversiones finalistas y a un estrecho control de eficacia, eficiencia y legalidad.

Los recursos de la [política de cohesión](#) han sido siempre una de las claves de bóveda del proyecto de la Unión Europea, con España como uno de los principales Estados miembros beneficiarios. Y así seguirá siendo desde 2021, con numerosos matices. La contribución de esta política al crecimiento del PIB y del empleo ha sido indudable, especialmente en las comunidades autónomas menos desarrolladas. Sin embargo, *las disparidades económicas entre territorios, lejos de haberse mitigado, se han consolidado*. Dicho de otro modo: hubo eficacia en el crecimiento, pero no en la reducción de desigualdades. Por ello, la reflexión sobre las políticas públicas a aplicar debe ser profunda, más aún cuando tenemos delante unos ingentes recursos que, de otro modo, se podrían dilapidar. Seguir por un camino idéntico solo puede conducir a resultados similares. Crecimos, sí, pero no al mismo ritmo, ni todos. Y eso casa mal con la solidaridad, la cohesión y el desarrollo futuro.

Por otra parte, el [análisis](#) de la realidad nos muestra que la persistencia de la desigualdad en la distribución personal de la renta obstaculiza o ralentiza la convergencia regional (la mayor importancia que se le concede al pilar social en la política de cohesión europea para 2021-2027, apunta, por fin, en esta línea). No en vano, el Tratado de la Unión Europea proclama el fomento de la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. Y la Constitución española reconoce y garantiza el derecho a la autonomía junto a la solidaridad entre regiones y nacionalidades.

España afronta un apasionante escenario, con las prioridades de transformación digital, transición ecológica e inclusión social, todas ellas potenciales fuentes de crecimiento, aunque también de desigualdad, si las cosas no se hacen bien. Nuestro complejo modelo territorial puede ser la mejor oportunidad para *aprovechar las bondades fundacionales del federalismo*, vestidas ahora con el ropaje de la “cogobernanza”.

Para ello, es preciso que los [Fondos de Compensación Interterritorial](#) (FCI) recuperen el vigor perdido durante décadas y cumplan su función constitucional de instrumento interno de solidaridad y desarrollo regional. No se deben confundir estos objetivos estructurales con los inmediatos del *Fondo Covid-19, dotado en 2020 con una cantidad que equivale a 37 veces el importe del FCI*.

Asimismo, tienen que abordarse ya la revisión de la financiación autonómica (toda ella, no solo el sistema como tal) y la reforma del sector público local, incluyendo la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

digestión de los mecanismos “adicionales” de financiación, nacidos como “extraordinarios”, pero que no deberían seguir sufriendo los recursos ordinarios ni las operaciones de crédito concertadas en el mercado, casi como una anestesia permanente. Y a modo de envoltorio, una reforma fiscal integral que no viene nunca, como el **porvenir** de ÁNGEL GONZÁLEZ.

Tampoco puede obviarse que las grandes competencias sociales y ambientales son autonómicas, de forma exclusiva o compartida. *Dar voz, voto y acción a comunidades autónomas y entidades locales en la gestión de los fondos europeos no es una opción, ni una concesión graciosa, sino una necesidad y una obligación constitucional.* La flamante Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es el marco adecuado, sin menoscabo de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera, del resto de conferencias sectoriales, de la Comisión Nacional de la Administración Local y, por supuesto, de la Conferencia de Presidentes.

En suma, la solidaridad interterritorial debe ir de la mano de la eficacia y la eficiencia, huyendo del tradicional y –en ocasiones– pasivo “territorialismo” en el reparto de fondos, sin que esto signifique obviar las desiguales condiciones de partida, así como la capacidad real de captación y absorción de proyectos y recursos. *La cooperación es clave.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Las reglas fiscales han muerto. ¡Vivan las reglas fiscales!

Diego Martínez López

16/2/2021

La *Covid-19* ha cuestionado muchos elementos de nuestra arquitectura institucional, y en particular aquellos relacionados con la gobernanza fiscal. Pero el terremoto sobre el edificio de las reglas fiscales no ha sido completamente imprevisto sino que contaba con unos antecedentes. De hecho, justo antes de la pandemia, la [Comisión Europea](#) lanzó un proceso formal de reforma. Desde hace tiempo resultaba evidente el sesgo procíclico de las reglas fiscales y su incapacidad para reducir los niveles de deuda pública de manera significativa incluso en las expansiones.

En estos momentos, con la *activación de la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo*, que detiene las sendas de consolidación fiscal previstas, parece que todo se derrumba pero en realidad se están siguiendo procedimientos previstos y limitados en el tiempo. Otra cosa es cómo se ha interpretado esta circunstancia en España. Si bien un servidor fue de los primeros en [sugerir la utilización de la cláusula de escape](#) prevista en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la solución finalmente adoptada presenta, a mi juicio, importantes deficiencias.

En cualquier caso, el debate europeo sobre las reglas fiscales no tardará en resucitar. Acompañado incluso de “escaramuzas” pidiendo condonaciones de deuda pública por parte del Banco Central Europeo (BCE). Por eso sería conveniente que aquí en España fuésemos también elaborando una reflexión propia al respecto. Nuestra gobernanza fiscal está tan oxidada (o más) que la europea, y dadas las complejidades de nuestro modelo de federalismo fiscal, se impone una [amplia revisión](#) de lo concerniente a nuestras haciendas locales y autonómicas.

A modo de sugerencia, algunas de las principales líneas de este debate podrían surcar las siguientes avenidas:

1. El diseño de las políticas fiscales se encuentra sometido a dos tensiones polares: *estabilización* para luchar contra los desaires del ciclo económico *versus* *sostenibilidad* de las finanzas públicas a medio plazo. La solución al dilema debe ser de naturaleza política pero algo podemos aportar desde la academia. En particular, hasta qué punto las haciendas subcentrales están implicadas, o mejor, son eficaces a la hora de luchar contra las recesiones. Con otras palabras, ¿estas haciendas no concentran más bien su actividad en políticas de gasto cuya sostenibilidad ha de estar en el foco de la cuestión?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

2. La discusión europea lleva tiempo avalando un esquema en el que *la regla de gasto se configura como la variable instrumental que permite reducciones eficaces de la variable objetivo: la deuda pública*. Sin descartarlo en esencia, soy de la opinión de que este planteamiento no resulta fácilmente trasladable al caso de las haciendas locales y regionales españolas. La rigidez de muchos de sus gastos, que reduce los grados de libertad de las políticas fiscales, sería uno de los motivos.
3. No obstante, de adoptarse un esquema de gobernanza basado en la regla de gasto, ésta no podría mantener su actual configuración. Más bien *debería aproximarse al actual diseño europeo*, que permite cálculos plurianuales, y por supuesto alineada con el resto de reglas fiscales.
4. La regla de oro, por la que el endeudamiento a largo plazo tiene como destino exclusivo la inversión pública, quizás se encuentre ya superada por los acontecimientos. Hasta 2020 existían excepciones a esta regla en la propia LOEPSF y en 2021 los Presupuestos Generales del Estado las han mantenido. Alemania hace más de una década que la abandonó. *¿No existen fórmulas actualizadas que protejan con más eficacia el gasto público en inversión? Aquí ofrecemos algunas sugerencias.*
5. Los parches que, con vocación temporal, se han enquistado en la arquitectura financiera de nuestras haciendas subcentrales, deberían ser profundamente reconsiderados. Me estoy refiriendo, entre otros, a los *mecanismos extraordinarios de financiación* (convertidos en un *complemento estructural* de la actividad financiera de muchas CCAA y algunas EELL) y a las *inversiones financieramente sostenibles* (perpetua válvula de escape a los superávits municipales).
6. Y una última línea de discusión, con cierto componente provocador, apunta a las salidas que deberían adoptarse para los elevados (¿e insostenibles?) volúmenes de deuda pública de algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, la mayor parte con el Estado, no con el BCE e ignorando la propiedad transitiva. *¿Condonación?, ¿reestructuración?, ¿planes de ajuste realmente vinculantes, que no es lo mismo que dolorosos?* Los argumentos de riesgo moral son bien conocidos pero los de factibilidad y eficacia de cualquier regla fiscal también. Pretender que estas haciendas asuman compromisos de disciplina fiscal sin abordar antes ese problema se atisba ilusorio.

En definitiva, *las reglas fiscales españolas están muertas*. Nunca han funcionado correctamente. Muchos condicionantes iniciales en su diseño y una magra aplicación han desembocado en una pérdida de credibilidad manifiesta, circunstancia vital en este tipo de legislaciones. Pero no se puede vivir sin ellas: se necesitan para incorporar consistencia temporal en unas decisiones políticas que, cada vez con más intensidad, viven en un presente inmediato. De ahí mi invitación a reflexionar ya sobre su necesaria reforma.

Next Generation EU y descentralización

Francisco J. Delgado Rivero

22/2/2021

Los fondos europeos *Next Generation EU*, dotados con 750.000 millones de euros para el periodo 2021-2026, y con el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (672.500) y el *REACT-EU* (47.500) como principales componentes, están generando mucha expectación y ocupan buena parte de los medios de comunicación de las últimas semanas, especialmente desde la presentación del borrador del plan español de recuperación y resiliencia, *España Puede*, a comienzos de octubre de 2020. Se habla de reformas, varias, e inversiones, centradas en los ámbitos de la transición verde y la transformación digital como requiere Europa, y en el contexto de las *10 palancas* y *30 líneas de acción* o componentes del citado plan. Empresas, asociaciones o sectores, y comunidades autónomas están presentando, de una u otra forma, multitud de proyectos cuya suma excede, con creces, el presupuesto asignado a nuestro país. Y lo que queda por conocer.

Para ir puliendo y concretando *España Puede*, que debe ser aprobado por Europa, se trabaja en dos direcciones fundamentales, además por supuesto de la negociación con la Unión Europea: por un lado, las *conferencias sectoriales*, donde las CCAA y el Estado protagonizan intercambios de información y propuestas; y por otro lado, las *Manifestaciones o Expresiones de Interés* publicadas por los distintos ministerios para conocer los proyectos de los distintos agentes.

En esta entrada vamos a centrarnos en el papel de las CCAA y las entidades locales en estos fondos europeos *NextGenEU*, adicionales a los ofrecidos por el *Marco Financiero Plurianual* (1.074.300 millones para el periodo 2021-2027). Ya en los Presupuestos Generales del Estado de 2021 se consignan 26.634 millones de *NextGenEU*, de los que 10.793 corresponden a las CCAA y 1.489 a las entidades locales.

Como es conocido, el Real Decreto-ley 36/2020 sobre modernización de la administración pública y ejecución del plan de recuperación, entre otras muchas medidas, aprueba la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, concretamente en su artículo 19. Se define como un órgano de cooperación entre el Estado y las CCAA para canalizar adecuadamente la participación de éstas en los proyectos del Plan y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan. Además, se recoge que se podrá convocar a los representantes de la FEMP, dejando en principio un papel secundario

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

a este nivel de gobierno. Por último, se señala que la Conferencia elaborará un reglamento interno de organización y funcionamiento. Recientemente se ha dado el visto bueno a este reglamento, con un voto para las entidades locales (FEMP).

En el ámbito del *REACT-EU* y su reparto por regiones ha habido ya algunas fricciones. El gobierno central anunció a finales de 2020 el reparto de los 10.000 millones para el periodo 2021-2022, basado en el impacto de la crisis en la riqueza (2/3) y el desempleo, tanto total (2/9) como juvenil (1/9).

Además, en cuanto a este papel de las regiones y las entidades locales en los fondos *NextGenEU*, recientemente el Comité Europeo de las Regiones señalaba que “solo una minoría de Estados miembros consulta a sus entes locales y regionales respecto a la preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y que un número aún menor tiene en cuenta realmente sus aportaciones”.

No cabe duda de que los gobiernos subcentrales deben jugar un papel destacado en la elaboración y ejecución de estos planes, y no actuar como meros gestores de los mismos. En este sentido, se requiere una importante y leal coordinación entre los distintos niveles de gobierno implicados. En un estado tan descentralizado como España, esta colaboración es más crucial si cabe. Debemos estar a la altura.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

¿Cuándo se podrá viajar entre Comunidades?

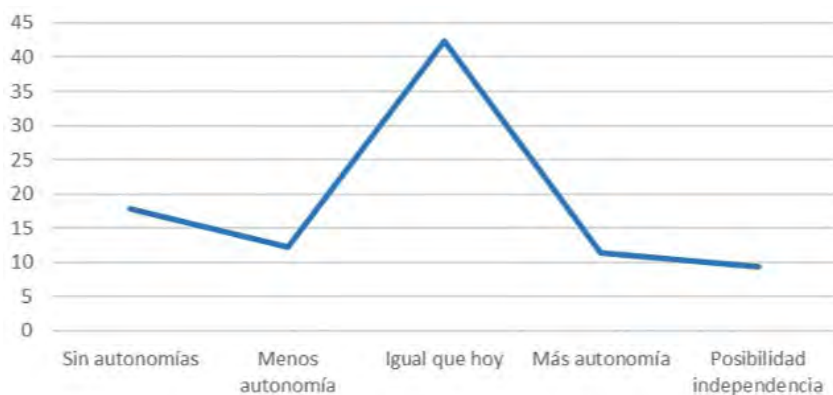
Santiago Díaz de Sarralde Míguez

2/3/2021

Hace tan sólo un año esta pregunta no tenía sentido, nadie la plantearía en Google. Pero la pandemia ha cambiado muchas cosas, entre ellas el ejercicio de competencias de las Comunidades Autónomas, su visibilidad y, quizá, su valoración. *¿Alterará el coronavirus de forma permanente la opinión de los ciudadanos sobre de la descentralización? Y, ¿en qué sentido?*

Hasta febrero de 2020 el CIS incluía en sus Barómetros la siguiente pregunta: “Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas de organización territorial del Estado en España. Dígame, por favor, ¿con cuál está Ud. más de acuerdo?” Las respuestas de los últimos años han sido muy estables, con más del 40% a favor del sistema actual y porcentajes menores a favor de más o menos autonomía, con un ligero sesgo hacia la recentralización (y significativas diferencias territoriales que ya fueron comentadas en este espacio).

Preferencias organización territorial CIS (en %, febrero 2020)



Desde el comienzo de la pandemia no contamos con la actualización de esta pregunta, sin embargo, sí se han realizado otras que nos podrían dar alguna pista sobre la evolución de la opinión. En abril y mayo, cuando el primer estado de alarma concentraba las decisiones para combatir la *COVID-19* en la Administración Central, se planteó si deberían ser los gobiernos autonómicos los que tomaran las decisiones. Posteriormente, desde septiembre hasta la actualidad, se introdujo la opción de “colaboración” entre gobierno central y autonómicos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

	ABRIL	MAYO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO
EL GOBIERNO DE ESPAÑA	73,3	55,9	15,8	16,6	18,1	16,7	18,1	18,2
EL GOBIERNO DE LAS CCAA	20,7	36,6	4,9	5,9	5,2	6,3	6,3	6,4
AMBOS EN COLABORACIÓN			72,3	69,1	69,3	70,3	67,6	65

Los resultados muestran que, tras el claro apoyo inicial a la toma de decisiones centralizadas, al final del periodo de confinamiento duro el respaldo a la descentralización creció notablemente. Posteriormente el escenario es muy estable, con una *amplísima mayoría a favor de la colaboración* entre niveles de gobierno, un apoyo en torno al 15-18% de la *centralización* y un minoritario 5-6% a favor de la *responsabilidad exclusiva de las CCAA*.

Por otra parte, también se pregunta sobre la necesidad de *reformular la sanidad* tras esta experiencia (con entre el 84 y el 90% a favor de forma repetida) y si entre las medidas a adoptar debería estar el aumento de la coordinación entre CCAA en esta materia (opción respaldada por, aproximadamente, el 90%, si bien el aumento de los recursos económicos y plantillas incluso lo supera).

Por último, en el *barómetro especial de octubre de 2020 sobre Efectos y Consecuencias del Coronavirus* también se pregunta cómo ha variado la opinión respecto a diversos colectivos e instituciones a lo largo de la crisis, siendo el Gobierno de España el que sale peor parado, habiendo empeorado para un 60% y mejorado para un 18%, si bien las CCAA ocupan el segundo lugar –junto a medios de comunicación– en el *ranking* negativo, empeorando la opinión del 47% y mejorando para un 27%.

La pandemia ha transformado nuestras vidas radicalmente, afectando también a nuestras instituciones y su funcionamiento. Las *tensiones derivadas de la descentralización* han sido evidentes y todavía no podemos concluir cuáles serán las consecuencias a medio y largo plazo sobre la evolución del sistema autonómico. Pero las primeras pistas apuntan a que no ha habido vencedores claros –aunque sí perdedores, casi todos– y que si por algo apuestan los ciudadanos es por la *coordinación* y las *competencias compartidas*.

Desde el punto de vista teórico esto nos puede gustar más o menos, podemos ser conscientes de las dificultades que supone para la claridad en la atribución de responsabilidades y el ejercicio de la autonomía, incluso para la estructura de financiación. Pero si las preferencias por la coordinación y la cooperación se demuestran tan fuertes como parecen ser con los datos disponibles, esa debería ser la dirección de las futuras reformas.

Y quizá así sea más fácil saber cuándo se podrá viajar entre Comunidades.

La estrategia europea de vacunas frente a la COVID-19: todos a una, como en Fuenteovej(veintisiete)

Ana Herrero Alcalde

9/3/2021

La estrategia de la *Unión Europea* para financiar la investigación y adquirir las vacunas de la *COVID-19* queda reflejada en las palabras que pronunció hace unos meses la Comisaria europea de sanidad y seguridad alimentaria, STELLA KYRIAKIDES (la traducción es mía): “Trabajar conjuntamente aumentará nuestras posibilidades de asegurar una vacuna segura y eficaz a la escala necesaria y tan pronto como sea posible. Asegurará un acceso justo y equitativo a todos en la UE y globalmente, ofreciendo una salida exitosa de la crisis *COVID-19*. Esto es la *Unión Europea* en su mejor versión: aportando recursos colectivamente, aunando esfuerzos y consiguiendo resultados visibles para la vida de los ciudadanos. Nadie está a salvo hasta que todo el mundo esté a salvo y no dejaremos ninguna piedra sin remover en nuestro esfuerzo para proteger a la *Unión Europea* y a los ciudadanos de todo el mundo.” Este discurso refleja algunas de las recomendaciones clásicas de la teoría del federalismo fiscal que justifican que las soluciones cooperativas, en muchos casos, son superiores a las soluciones descentralizadas. Veamos.

Por lo que se refiere a la magnitud del problema a resolver, así como a la cuantía de los recursos necesaria para acometer la investigación previa a la obtención de las vacunas, parece obvio que se trataba de un desafío solo a la altura de las economías más poderosas. Una buena parte de los países europeos habrían sido incapaces por si solos de poner en marcha los programas de investigación necesarios para *luchar más eficazmente* contra la pandemia. Una estrategia de financiación conjunta desde las instituciones europeas ha contribuido a acelerar un proceso que suele llevar años, en el mejor de los casos.

Una solución más eficiente y equitativa

Desde el punto de vista de la *eficiencia*, y teniendo en cuenta las ventajas del “efecto tamaño”, el enfoque europeo también parece ser superior a la posibilidad de que cada país hubiera diseñado y ejecutado su propia estrategia en relación con las vacunas. Es de sobra conocida la ventaja con la que cuentan los grandes agentes económicos a la hora de negociar sus compras. Cuanto más grande es el pedido, mayor es la capacidad para negociar el precio y el resto de condiciones en las que se materializará el intercambio. En este sentido, parece incuestionable que la decisión de los 27 países

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

miembros de la Unión Europea de negociar colegiadamente el suministro de las vacunas ha sido un acierto, pues permitirá adquirir las vacunas al menor precio posible.

Junto a ese argumento, hay que destacar las palabras de la Comisaria de sanidad: “Nadie está a salvo hasta que todo el mundo esté a salvo.” En un mundo globalizado, y más aún con la libre circulación de ciudadanos dentro de las fronteras de la Unión Europea, es obvio que cualquier enfoque individualista en relación con las vacunas contra la *COVID* sería ineficiente, en la medida en que ignoraría las enormes externalidades que tienen las políticas de salud pública en una situación de pandemia. En ausencia de una estrategia común, las mejores políticas verían mermada su eficacia debido a los desbordamientos negativos producidos por los países con estrategias menos acertadas.

Por último, la negociación conjunta efectuada por la *Comisión Europea* ha permitido obtener una solución *equitativa*, en la medida en que, no solo pagaremos el mínimo precio posible, sino que también lo haremos todos al mismo coste, con independencia de la capacidad de pago de nuestros respectivos gobiernos. Además, las vacunas se irán recibiendo en proporción a la población —léase necesidades— y no en función de la capacidad negociadora de cada país.

¿Qué habría ocurrido si cada país hubiera negociado por su cuenta?

Con toda probabilidad, los países más grandes, con “mercados” —léase poblaciones— mayores, y/o más ricos —con mayor capacidad de pago— habrían acaparado el interés de las compañías farmacéuticas, por encima de los intereses de los países más pequeños o con menor capacidad de pago. Como ejemplo, sirva el caso de Israel, un país relativamente pequeño en términos de población, pero que ha conseguido adquirir en un plazo récord un volumen muy alto de vacunas a cambio de pagar un precio más alto.

Estas reflexiones generales sobre el éxito relativo de la estrategia de vacunación de la Unión Europea nos pueden servir para recordar que, en España, las políticas de salud pública son casi en su totalidad gestionadas por las comunidades autónomas, lo que, en ausencia de voluntad de cooperación y coordinación, genera los problemas de eficacia, eficiencia y equidad que hemos evitado con una política de vacunación común a nivel europeo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

¿Para cuándo la reforma del Impuesto Municipal sobre Plusvalías?

Francisco Pedraja Chaparro

11/3/2021

Si de la necesaria reforma de la financiación local hay algún elemento de su estructura que precisa una atención más urgente, ese es sin duda el *Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana* (IIVTNU) conocido popularmente como Impuesto Municipal de Plusvalías.

Se trata de un impuesto que, en teoría, tiene bastante sentido en la medida que pretende gravar las plusvalías inmobiliarias urbanas producidas en los municipios. Tales plusvalías forman parte del concepto de renta y no cabe duda de que su asignación a los municipios es una forma de “internalizar” tales ganancias en favor de aquellos que contribuyen, en parte, a su generación.

La fundamentación del impuesto en el principio de equidad se desvanece cuando nos aproximamos al cálculo de la plusvalía en su regulación actual (artículos 104 a 110 del *Real Decreto Legislativo 2/2004* de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de la Haciendas Locales).

En vez de calcular la plusvalía como diferencia entre los valores de transmisión y adquisición, el legislador establece un procedimiento mecánico a partir del valor catastral del terreno en el que se utilizan el número de años transcurridos y unos coeficientes relacionados con esos años fijados por los municipios dentro de unos máximos. Esa fórmula de cálculo permite que aparezcan plusvalías al margen de que se produzcan ganancias o pérdidas reales y de la importancia de unas u otras.

Lo anterior explica que, a pesar de la crisis económica de 2008 y la caída en las transacciones de vivienda y del valor tasado medio de la misma, se haya producido un notable aumento de la recaudación del impuesto, que ha llegado a ocupar el segundo lugar entre los tributos municipales por detrás del Impuesto de Bienes Inmuebles.

Los pronunciamientos de los tribunales en contra del impuesto han sido numerosísimos entre los que cabe destacar dos recientes sentencias del Tribunal Constitucional (TC). Una, de 11 de mayo de 2017 (STC 59/2017), que declara inconstitucional el gravamen de aquellas situaciones en las que no se produce aumento de valor (situaciones inexpressivas de capacidad económica) y otra, de 31 de octubre de 2019 (STC 126/2019), que declara inconstitucional, por confiscatorio, aquellos casos en los que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

la cuota a pagar por el impuesto es mayor que el incremento realmente obtenido por el contribuyente.

Ante esta situación, en marzo de 2018, el gobierno, de común acuerdo con la Federación Española de Municipios y Provincias, presentó una Proposición de Ley que pretendía remediar la delicada situación del impuesto creada por la STC de 2017 y que quedó en eso, en mera intención.

Por su parte, la [Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local de 2017](#) optó por una reforma radical al proponer la sustitución del actual impuesto por otro denominado *Impuesto Municipal de Plusvalías Inmobiliarias* (IMPI) que grave las plusvalías reales (por diferencia entre los valores de transmisión y adquisición corregidos, estos últimos, por la inflación acumulada) y extienda el hecho imponible en varias direcciones como gravar el inmueble en su conjunto (no solo el terreno), incluir a los inmuebles de naturaleza rústica e incorporar las plusvalías a corto plazo (inferiores a un año).

Un asunto relevante es la coordinación del impuesto con aquellos otros que también gravan plusvalías como el de la *Renta de las Personas Físicas*, *Sociedades y Sucesiones y Donaciones*. En este punto la Comisión propone, para eliminar la doble imposición, un mecanismo similar al actualmente vigente que consiste en deducir el impuesto municipal de la base de los impuestos que gravan la renta y que, como he demostrado en otro lugar ([PEDRAJA, 2019](#)) no consigue ese objetivo. En el fondo, no se trata tanto de eliminar una doble imposición como de diseñar un sistema que permita un adecuado reparto de una ganancia entre distintos niveles de gobierno teniendo en cuenta los problemas de incentivos implícitos en la fórmula de reparto.

En definitiva, la regulación actual del impuesto incumple el principio de capacidad de pago que debe fundamentar su existencia y está generando enormes problemas de administración y cumplimiento para municipios y contribuyentes. ¿Para cuándo su reforma?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

El problema del alquiler residencial: ni galgos, ni podencos

Luis Ángel Hierro Recio

16/3/2021

El sistema económico suele producir mecanismos a través de los cuales se detraen rentas de las familias y se minimiza su bienestar. Estos mecanismos son distintos por países. Por ejemplo, en Estados Unidos las familias gozan de unos elevados niveles de renta, pero su renta se ve sensiblemente reducida como consecuencia de los elevados costes de los estudios universitarios y de los desproporcionados gastos sanitarios. En España, por el contrario, la universidad y la sanidad al ser públicas tienen costes sensiblemente inferiores, sin embrago el bien caro y que detrae rentas de las familias es la vivienda.

Nuestro país es un país de vivienda muy cara, es común que *el precio de la vivienda supere seis veces la renta anual de las familias*, y éstas acaban destinando una parte sustancial de su renta a la adquisición de vivienda, por eso es habitual que los partidos incluyan propuestas de actuaciones en el mercado de vivienda. Como los españoles tenemos tendencia a preferir la propiedad al alquiler, el mercado de alquiler es un mercado poco profundo, en el que la demanda y la oferta son escasas y en el que cualquier variación sustancial de una u otra puede producir un efecto importante en el precio.

Con la aparición de las *plataformas de alquiler turístico se produjo un cambio estructural en el mercado de alquiler*, dando lugar a una segmentación del mercado de vivienda en alquiler en dos submercados comunicados entre sí, turístico y residencial, que anteriormente solo existían en las zonas de playa y que ha pasado ha existir en cualquier lugar que reciba turistas. En determinadas zonas, sobre todo en centros urbanos de grandes ciudades, la oferta de este nuevo mercado de viviendas para alquiler turístico se ha nutrido en gran parte de viviendas que antes se dedicaban al alquiler residencial. La rentabilidad del alquiler turístico es sustancialmente mayor que la del alquiler residencial y los propietarios han ido desplazando la oferta hacia ese nuevo mercado.

El resultado del desplazamiento de la oferta de alquiler al uso turístico ha producido una escasez de oferta en el mercado de alquiler residencial y como consecuencia a un incremento desorbitado de los precios. Muchas renegociaciones de alquileres en el mercado residencial han pasado a ser leoninas, los propietarios exigen subidas de precios que los inquilinos difícilmente pueden pagar, con la garantía de que en caso de que el inquilino no esté dispuesto a renovar puede dedicar la vivienda a alquiler turístico.

Esta situación en el mercado de alquiler residencial se ha convertido en preocupación de los partidos políticos, que se mueven entre la indiferencia de los liberales, PP y

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Ciudadanos, que entienden la situación como un problema que el mercado corregirá automáticamente a medio plazo aumentando la oferta, el aumento de la oferta por la vía del incentivo público al propietario, alternativa de la parte *socialista* del gobierno, y el control del incremento del precio de los alquileres que propone *Unidas Podemos*.

Excluida la opción liberal, por ser totalmente inútil, la discusión está entre incentivos y control de precios y la controversia se ha instalado entre los socios de gobierno. Contra la limitación del crecimiento del precio de alquileres se argumenta que expulsaría del mercado a la ya mermada oferta y que conduciría a problemas aún mayores, en este caso de desabastecimiento del mercado. Por su parte, contra las medidas de incentivo fiscal a la oferta o de subvención de precios está el argumento de que la rigidez a corto plazo de la oferta hace que esos incentivos acaben en el bolsillo de los propietarios sin que realmente repercutan en una mejor situación del mercado de arrendamiento residencial. En realidad, ni unas ni otras medidas atacan el problema en su raíz.

Como he señalado, el problema se encuentra en que se produce un traspaso de oferta del alquiler residencial al alquiler turístico, de ahí que el objetivo de cualquier política eficaz deba ser precisamente cortocircuitar ese traspaso. En un artículo que publicamos a final de 2019 en la revista *Current Issues in Tourism*, con el título “*Airbnb, sun-and-beach tourism and residential rental prices. The case of the coast of Andalusia (Spain)*”, en el que tratábamos el efecto de la plataforma *AirBnb* en el precio de los alquileres residenciales, pudimos comprobar que las viviendas que estaban incluidas en los planes de ordenación urbanística como de apartamentos turísticos no afectaban al mercado del alquiler residencial, mientras que los que no estaban definidos como tales y se habían incorporado a la oferta de alojamiento turístico, vía *AirBnb*, hacían que el alquiler residencial fuera sustancialmente más caro. Esta conclusión da indicios de que *la solución correcta al problema es la separación absoluta de los dos mercados, alquiler turístico y alquiler residencial*, y que la misma venga establecida en los PGOU, de forma que si un apartamento se clasifica como turístico solo pueda ser usado con ese fin y viceversa.

Estaríamos así ante un problema cuya regulación sería de competencia estatal porque afectaría al derecho de propiedad, pero cuya aplicación debería ser definida por un marco autonómico de ordenación del territorio y mediante una planificación específica en cada municipio establecida localmente. A título de ejemplo, una propuesta que se ha barajado es que se contemple en el PGOU como condición para que una vivienda pueda ser de uso turístico que se encuentre en planta baja y tenga acceso directo desde el exterior.

Obviamente puede haber otras soluciones similares, pero para que sean efectivas deben tener por objetivo regular y segregar los derechos de uso, para separar los dos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

mercados y evitar la transferencia de oferta. No atacar el problema en su raíz cuanto antes y discutir sobre incentivos o control de precios es, como la fábula de *Los dos conejos* de TOMÁS DE IRIARTE, *discutir sobre si son galgos o podencos mientras se acercan los perros*, pues existe el peligro de que cuando la pandemia esté controlada por las vacunaciones se produzca un repunte de turismo masivo tal que la distorsión en el mercado del alquiler residencial actual nos resulte irrisoria.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

De youtubers y otros animales tecnológicos

David Patiño Rodríguez

22/3/2021

Hace unas semanas, antes de que la mariposa aleteara en Murcia, estuvo en el candelero la polémica causada por los *youtubers* que trasladaban su sede a Andorra para no pagar impuestos. Bueno, también se escuchó a @IbaiLlanos, estrella ascendente de la televisión 4.0, abogando por cumplir con sus obligaciones fiscales. La cuestión moral de que unos señores con supuestos ingresos elevados manifiesten que no quieren contribuir al sostenimiento de los gastos financieros que genera el funcionamiento de la actividad pública y en lugar de recibir repudio social, se conviertan en héroes de sectores amplios de la sociedad, ya daría para un post, pero en el de hoy quiero apuntar otros aspectos relacionados.

La *emigración fiscal de los youtubers* pone de relieve aspectos relacionados con la tributación que vinieron para quedarse cuando irrumpió la *economía digital*. Y no solo por el lado de la elusión fiscal, sino también por el del uso de la tecnología digital por parte de las administraciones tributarias para evitarlo. Como alertó la prensa ([aquí](#) o [aquí](#)) la *Agencia Tributaria* pondrá a actuar su bigdata para ponérselo difícil a la facción *youtuber* que emigre a Andorra, y que se aburra en el país vecino. Esas derivadas ya las comentamos en este mismo *blog*, por eso también desarrollaré otras.

La *emigración fiscal de los youtubers* se puede caracterizar como una consecuencia del final de las reglas bajo las que se había organizado la fiscalidad desde al menos 1920. De esa fecha data la designación del establecimiento permanente como base para organizar el reparto de tributos a nivel mundial. Ésta era una regla fácil de entender y que generaba resultados aceptables y aseguró una aceptación generalizada del gravamen a las empresas. *Todo empezó a resquebrajarse cuando la globalización se hizo institucional y las empresas pasaron a organizar su producción a lo largo de todo el mundo*. Las diversas delegaciones de las multinacionales se cargaban precios entre ellas (precios de transferencia) con el resultado, como se puede imaginar el lector, de que los costes se generaban en las circunscripciones con altos impuestos mientras que los beneficios lo hacían en los paraísos fiscales. Cuando irrumpen las tecnológicas se pasa a una nueva pantalla, dado que ahora no es necesario disponer, ni tan siquiera, de personal comercial en las circunscripciones. Estas empresas disponen de instalaciones en alguna parte del mundo (principalmente EEUU) y ofrecen servicios globales que están constituidos, exclusivamente, de información, y que por tanto, pueden ser contratados y disfrutados en cualquier parte del mundo, con tan solo un par de clicks. La OCDE llevaba

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

ya dándole vueltas al asunto desde hacía tiempo, pues cada x tiempo aparecían noticias como los famosos 3.000€ de impuesto de sociedades pagados en España por Netflix.

Los problemas de esta índole siempre se agravan en la UE, debido a la adopción de acuerdos por unanimidad, lo que no deja de ser una forma eufemística de referirse al hecho de que todos los países tengan derecho de veto. O lo que es lo mismo, *países con la población de la suma de los barrios de la Macarena y Triana pueden paralizar (y lo hacen) cualquier propuesta fiscal*. En una zona con movimientos de capitales sin limitación constituye el caldo de cultivo para que la competencia fiscal le permita a las empresas, tecnológicas y no, prestar sus amplios y millonarios servicios en todos los países de la Unión pagando impuestos muy reducidos cuando no irrisorios (el listado de sospechosos recurrentes es siempre el mismo y los escándalos no cesan como este reciente de *Luxemburgo*). Y todo apunta a que, de dejarlo, la tendencia seguirá. El asunto de los youtubers me ha recordado al señor GARAMENDI advirtiéndolo a la Ministra de Trabajo de que contrataría a efectivos de Portugal o Brasil si regulaba el teletrabajo (*aquí*). Se ha abierto la veda, y la pandemia ha acelerado el proceso, para que el abandono del *establecimiento permanente* se traslade a las relaciones laborales, auspiciando competencia (y no solo) fiscal, también en ese ámbito.

La buena noticia es que esto no va de tendencias generadas por el desarrollo tecnológico y contra las que no podemos hacer nada, a pesar de las muchas veces que nos lo repiten. Los cambios que experimentamos son disruptivos en muchos aspectos, pero en otros, y en particular en éste, *no son más que excusas para seguir reduciendo la tributación del capital*. Y esto solo obedece a decisiones colectivas. O lo que es lo mismo, es perfectamente factible decidir que el capital tiene que contribuir a la financiación de la actividad pública en una cuantía proporcional a su capacidad económica. Aunque por supuesto, deberemos adaptarnos a las circunstancias. La principal es que en un espacio con movilidad del capital sin restricciones el marco tributario nacional es inoperante, lo que nos debe llevar a adoptar un marco federal, o incluso multinacional. Y aunque suene a utopía visionaria buenista, la verdad es que los hechos muestran que, cuando hay interés en hacerlo, no hay excesivos problemas institucionales para conseguirlo. Apunto dos ejemplos que no han tenido mucha prensa pero que a mí me parecen muy destacados.

El primero de ellos se refiere a la *Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras* de EEUU, o *FACTA*. Esta ley obliga a todas las instituciones financieras del mundo, incluidas las suizas por ejemplo, a informar de cualquier cuenta de la que sea titular un ciudadano estadounidense. Esta experiencia, con sus limitaciones, muestra que la práctica de ocultar patrimonios o rentas amparados en el secreto bancario de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

los paraísos fiscales existe por lo que existe. El segundo ejemplo se refiere al reciente acuerdo, adoptado en el seno de la OCDE, y al que se *acaba de unir EEUU*, para *regular la tributación de las tecnológicas* y evitar así el caos tributario al que abocaban las múltiples tributaciones nacionales (e incluso intranacionales, como en el estado de *Maryland*). Por primera vez se ha acordado que las multinacionales tecnológicas (con una definición muy amplia de *tecnológicas* que incluye cualquier empresa multinacional que obtenga buena parte de su negocio desde la tecnología digital), tributarán por su actividad *consolidada* a nivel mundial. El reparto de dicha tributación se realizará en función de la actividad comercial desarrollada en cada país. Es decir, se abre la puerta a la *actividad permanente y a la tributación multinacional*. Aún queda y estaremos al tanto de su puesta en funcionamiento, pero por ahora, desde estas líneas, consideramos una buena noticia que muestra que cuando se quieren hacer las cosas, no hay tendencia tecnológica determinista que impida conseguirlo.

Los siete rasgos que marcan el cambio de paradigma de la Hacienda Pública del siglo XXI

Juan José Rubio Guerrero

6/4/2021

La *globalización y la internacionalización* de las relaciones económicas está configurando alguno de los rasgos de la Hacienda Pública del siglo XXI, transitando de un paradigma de estudio a nivel nacional a otra de carácter global. En primer lugar, el simple hecho de que las realidades económicas, al menos las más dinámicas y de mayor valor añadido, se desenvuelvan en la esfera mundial, supone una alteración radical en el punto de vista del hacendista y, especialmente, de la Administración Tributaria. Por ello, la Hacienda del futuro, de hecho, ya del presente, se va a ver afectada por la globalización y la integración regional, de múltiples formas. Repasemos algunas de ellas:

- La realidad se mueve mucho más rápidamente y los modelos de Políticas Públicas, además de complicarse, aumentan su volatilidad. Ideas tan queridas a la doctrina clásica como la de “seguridad jurídica”, asimilada a estabilidad de las normas, no pueden mantenerse, pues la Hacienda Pública no es ajena a unos entornos que cambian a gran velocidad. Por ello, se va a vivir (o ya se está viviendo) en una era de “reformas fiscales permanentes”, donde lo esencial, además, será el “ajuste fino” (*fine tuning*) de las Políticas Públicas, de vez en cuando reordenadas con proyectos sistematizadores.
- Los “efectos demostración” aumentan; no hay modelos nacionales de ingreso o gasto público que puedan configurarse, de forma aislada y estanca. La atención a lo que hacen nuestros socios y competidores y la reacción a sus políticas, aunque solo sea para mantener la competitividad, resulta no solo necesaria, sino imprescindible para mantener el nivel de renta y riqueza en cada sociedad.
- El *impacto de criterios de calidad* fuerza a pensar cada vez más en la competencia entre las propias instituciones encargadas de aplicar las Políticas Públicas, interna y externamente, así como en la necesaria evaluación de éstas tanto por parte de sus emisores como de sus receptores. Por ejemplo, los contribuyentes, en el caso de determinar el grado de consentimiento en la aplicación del sistema tributario a partir de la propuesta de servicios públicos ofertados. La gestión del sector público va hacia la convergencia con los modelos de gestión privados y sus técnicas deberían ser intercambiables.
- Los modelos de Hacienda Pública han pasado de “modelos cerrados”, de economía nacional, a “modelos abiertos”, lo que supone una mayor dificultad para

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

predecir la incidencia de medidas nacionales de Política Económica y el reforzamiento del estudio de cuestiones técnicas como pueden ser los efectos desbordamiento o *spillover effects* interfronterizos.

- La gestión tributaria y del gasto tiene que incorporar en su práctica diaria los *avances tecnológicos*; de hecho, el personal funcionario del presente no puede seguir preso de la mentalidad y técnicas del funcionario de la Hacienda Pública del siglo XIX, que todos conocemos. Es necesaria una revisión de los procedimientos de selección y formación de los recursos humanos, más ágiles y exigentes, susceptibles de ser adaptables a nuevas condiciones de una práctica profesional compleja y cambiante.
- La *integración con otros agentes o Estados del contexto internacional* deviene inevitable, no sólo en el terreno económico sino en otras áreas, por ejemplo, la cultural o la sanitaria como ha puesto de relieve la pandemia que afecta a toda la población mundial; de ahí, por ejemplo, la importancia y necesidad de seguir avanzando en la integración europea como respuesta a la globalización, pues además favorece la renta de situación de los Estados que ya están dentro del proceso integrador, pero, al mismo tiempo, resolviendo los problemas de adopción de decisiones colegiadas que permitan agilizarlas en su aplicación y evitar una excesiva burocratización en la toma de decisiones y su gestión.
- *Vincular modelos consolidados de integración económica con otros fenómenos regionales próximos*. Por ejemplo, el acuerdo UE-Mercosur, pendiente de ratificación por algunos Estados, con un proceloso periodo de negociación de más de 20 años, crearía un mercado de 780 millones de consumidores prácticamente sin aranceles y supone un espaldarazo a la cooperación internacional y al libre comercio en un entorno de crecientes tensiones comerciales. También abre importantes oportunidades económicas de exportación para muchas empresas y, a la vez, supondrá beneficios para los consumidores europeos, pero generará algunos perdedores a los que se debería compensar con instrumentos al nivel europeo.

El futuro de la Hacienda, entendida como instrumento ejecutor de las decisiones de los sectores públicos nacionales y soberanos, se puede resumir en tres palabras: *Internacionalización, integración y coordinación a nivel supranacional* con una perspectiva universal, a partir de agregación de áreas económicas regionales.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Los ayuntamientos ante la COVID-19: ¡ahí están!

Maite Vilalta Ferrer

13/4/2021

Los ayuntamientos no se libraron de los efectos de la aplicación de medidas restrictivas y de recortes recomendadas, en algunos casos impuestas desde otras instancias gubernamentales. Todo es muy reciente y resulta fácil de recordar que aquella era “la receta” que debía aplicarse para salir de la crisis económica del 2008. Receta defendida por un sector de la academia y puesta en marcha con un fervor exquisito por algunos gobiernos. No ha tenido que pasar demasiado tiempo para asistir a un cambio radical en relación a esta cuestión. Ahora existe un amplio consenso en considerar desacertadas y nocivas aquellas medidas. Y ahora, ante una nueva crisis, en este caso sanitaria, pero de graves consecuencias económicas, las recomendaciones son más bien las contrarias. *Hace falta más y mejor sector público.*

Diez años aplicando políticas desacertadas puede parecer poco tiempo, un soplo, pero las consecuencias han podido ser, en algunos casos, devastadoras. ¿Qué servicios dejaron de prestarse? ¿en qué medida todo ello ha contribuido al aumento de la desigualdad?... Y es precisamente en este contexto que nos pilló la pandemia, con un sector público más debilitado del que hubiera sido conveniente.

Si nos centramos en la hacienda de los municipios españoles, se puede afirmar que estaba, en general, saneada justo antes de la llegada de la *COVID-19*. A pesar de que aún no se habían recuperado las tasas de crecimiento positivas –tanto de ingresos como de gastos– anteriores a la crisis económica del 2008, las tasas negativas se habían dejado atrás. Ahora se dispone ya de la liquidación de los ingresos y gastos municipales correspondientes al cuarto trimestre del 2020. La comparación de estos datos con los del 2019, ofrece algunos indicios de lo que puede haber ocurrido y que, más adelante, con una información más detallada y desglosada, deberá ser corroborado.

El *gráfico 1* muestra que *la pandemia ha supuesto una caída del volumen total de ingresos del conjunto de municipios españoles*. Concretamente, cayó un -4,1% respecto el 2019, mientras que aquel año había crecido un 2,2% respecto el 2018. Observamos una caída en todos los capítulos de ingresos excepto el de las transferencias corrientes, que incluso experimenta un ligero incremento respecto al del año anterior a la pandemia (un 5,0% y un 4,2%, respectivamente).

Los impuestos, que junto con las transferencias corrientes constituyen las principales fuentes de ingresos de nuestros ayuntamientos, cayeron un -1,6%. Cabe recordar que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

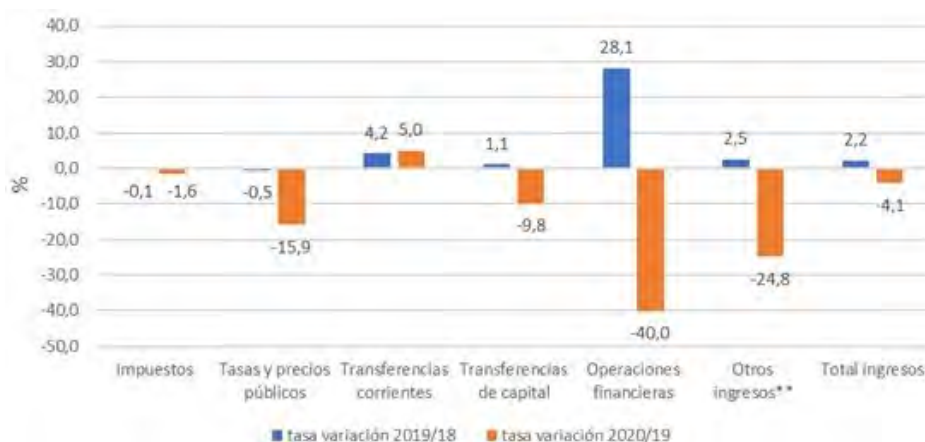
2021

el IBI, principal figura tributaria municipal tiene, dada su naturaleza, un comportamiento estable. Sin embargo, la recaudación de impuestos como el *IAE* o el *ICIO* puede haberse visto afectada por la peor situación económica y por los efectos de los confinamientos.

Se observa una disminución significativa de las *tasas y precios públicos* (un -15,9%), lo cual puede ser consecuencia del menor uso de determinados servicios por parte de la ciudadanía (por ejemplo, el transporte público), y/o por las rebajas decididas por los propios consistorios municipales. Lo cierto es que inicialmente se había previsto recaudar, a través de tasas y precios públicos, un volumen total de 8.581,08 millones de euros y al final se han liquidado 7.058,57. La peor caída se observa, sin embargo, en las *operaciones financieras* (fundamentalmente endeudamiento, -40,0%), y en *otros ingresos* (*ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales*, -24,8%).

Gráfico 1

Tasa de variación de los ingresos del conjunto de municipios del Estado español* (%)



* No incluye los municipios del País Vasco y Navarra.

** Incluye: ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales.

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda.

El gráfico 2, muestra que en el 2020 el *gasto del conjunto de municipios españoles*, disminuyó un -4,4% respecto el 2019. Aquel año había crecido un 5,3% respecto el 2018. La peor caída es la de las *operaciones financieras* (fundamentalmente amortización de la deuda) y las *inversiones reales* (-14,5%). Asimismo, cabe destacar también la *disminución de los gastos corrientes en bienes y servicios* (-3,1%). En este caso, se se gastaron 2.682,10

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

millones de euros menos de los que se habían previsto inicialmente. Seguramente hay varios factores que lo explican y que cabría analizar, pero probablemente, alguno de ellos podría estar relacionado con el *teletrabajo* (¿menos gastos de oficina? ¿menos gasto en suministros?). En cambio, cabe destacar el *aumento del gasto en transferencias corrientes* (14,5%), superior incluso, al del año anterior (2,2%). Se transfirieron 199,16 millones de euros más de los que se habían previsto inicialmente. Será, sin duda, interesante analizar cuál ha sido el destino de estos recursos (¿las familias? ¿a qué funciones de gasto?).

Gráfico 2

Tasa de variación de los gastos del conjunto de municipios del Estado español* (%)



* No incluye los municipios del País Vasco y Navarra.

** Además de los activos y pasivos financieros incluye los gastos financieros derivados del pago de intereses.

Quizás sea demasiado atrevido por mi parte avanzar alguna *conclusión* a la vista de estos datos globales y con solo una descripción simple de los mismos, pero asumiendo el margen de error que pueda existir, y a la espera de datos más detallados que permitan utilizar una aproximación a los hechos más adecuada, se podría afirmar, de forma muy sintética, que los municipios españoles han afrontado los primeros embates de la pandemia con menos ingresos de los que dispusieron justo antes de la aparición de la *COVID-19*; que han aparcado, de momento, los gastos financieros; que han reducido sus inversiones y han prescindido de algunos gastos corrientes de funcionamiento; y que han aumentado, en cambio, de forma significativa las transferencias a la ciudadanía.

Si ello se acabara confirmando podríamos decir que como ocurre habitualmente, los ayuntamientos siempre están ahí, afrontando nuevas situaciones al lado de la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

ciudadanía. Como tantas veces pasa, la puerta del ayuntamiento es la primera, y muchas veces la única, a la que los ciudadanos se les ocurre acudir ante cualquier percance o adversidad.

Y cabe recordar que *los ayuntamientos están ahí*, afrontando toda esta situación, *a la espera de una reforma tanto de su marco competencial como de su modelo de financiación.*

Conflictos de baja intensidad y su impacto económico: el caso de Cataluña

Alejandro Esteller Moré

Leonzio Rizzo

19/4/2021

La tensión política y social en Cataluña ha ido *in crescendo* a lo largo de los últimos años; en concreto, como mínimo, desde que en 2006 se aprobara el nuevo *Estatut* en las Cortes con modificaciones respecto del aprobado en el *Parlament*. De hecho, éste volvió a sufrir cambios importantes a raíz de un recurso del PP ante el Tribunal Constitucional justo después de su aprobación vía referéndum en Cataluña, cuya sentencia se emitió cuatro años después. Castells (2014) argumenta que la fallida aprobación del *Estatut* aprobado por el *Parlament* marcó el fin de la pacífica coexistencia de Cataluña dentro de España.

A partir de entonces, las relaciones institucionales gobierno autonómico-gobierno central se resintieron; no obstante, el clímax de la tensión política, pero también ya social, se produjo el *1 de octubre de 2017*, cuando se celebró un referéndum ilegal de independencia. Por esas fechas, por un lado, el apoyo a la independencia se situó en su máximo, 48,7%; y por el otro, la presencia en los medios de comunicación de la expresión “incertidumbre económica” relacionada con Cataluña alcanzaba su cenit si se compara con los dos años anteriores o con los dos posteriores a esa fecha así como si se compara su presencia relacionada con otras CCAA (búsqueda realizada a través del software *FACTIVA*).

A nivel político, *las relaciones institucionales se rompieron* entre el ejecutivo central y el autonómico, y *las relaciones sociales* (siendo la política interna catalana un reflejo de éstas) también se vieron seriamente resentidas. Tomando como datos esos impactos, nos hemos preguntado si también afectó el devenir económico de Cataluña. RODRÍGUEZ POSE y HARDY (2020) se plantean una pregunta similar, adoptando un período más largo y centrándose en la comparación bilateral Barcelona *vs.* Madrid. En su lugar, nosotros hemos centrado el análisis al nivel de CA, y dejando que sean los datos quienes concluyan cuál es el contrafactual de Cataluña, esto es, *cuál hubiese sido su comportamiento económico en ausencia del referéndum de 2017*. Para ello, hemos utilizado el método del control sintético. Esta técnica econométrica fue desarrollada por ABADIE y GARDEAZABAL (2003), quienes la aplicaron para estimar el impacto económico del terrorismo en el País Vasco. En relación con ese conflicto, el que nos ocupa se puede tipificar como de “baja intensidad” (SKAPERDAS *et al.*, 2009), tal que, en ausencia de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

terrorismo, se puede materializar —y se materializó— en huelgas, protestas o bloqueo de las comunicaciones. Tales impactos directos, así como la propia incertidumbre económica generada por el conflicto político-social, pueden tener un impacto económico, que es lo que hemos intentado estimar (aquí, el artículo).

A partir de fuentes estadísticas oficiales y con datos trimestrales, hemos analizado diversos márgenes: por un lado, hemos diferenciado entre margen real y financiero; y por el otro, dentro del real, hemos analizado los impactos sobre la demanda agregada, así como los que han podido (y todavía pueden) afectar la oferta agregada. En relación con la demanda agregada, hemos estimado el impacto sobre el PIBpc (la variable paradigmática) y la tasa de desempleo. En ambos casos, concluimos que *no ha habido un impacto significativo*; otras variables analizadas y cuyos resultados no mostramos en el artículo tales como la adquisición de vehículos, el número de hipotecas contratadas o el número de visitantes (nacionales y extranjeros) tampoco se vieron afectadas por el *shock* de octubre de 2017. Por tanto, *en el corto plazo, el impacto económico parece que fue despreciable*.

Sin embargo, sí hemos obtenido resultados significativos por el lado de la oferta. En concreto, hemos estimado que entre el 1 de octubre (1-O) y el primer trimestre de 2019 se produjeron 1.200 ampliaciones de capital menos de las que se hubiesen producido en ausencia del *shock*, mientras que, en ese mismo período, se registraron 2.318 empresas menos, de nuevo, en comparación con la Cataluña hipotética, esto es, en ausencia del referéndum. Por consiguiente, una primera conclusión es que *la oferta —que determina el nivel de crecimiento en el largo plazo— ha sido más sensible a la tensión político-social acaecida a partir de octubre de 2017 que la demanda*.

Dejando de lado los márgenes reales, *el impacto financiero ha sido también significativo*. A partir de los datos de depósitos bancarios del BdE, hemos diferenciado entre depósitos a corto y a largo plazo. A raíz del 1-O, *se relocalizaron desde Cataluña 33.000 millones de euros* dentro de los dos trimestres posteriores a esa fecha, de los cuales *se “recupieron” 9.000 millones* hasta el primer trimestre de 2019. En el caso de los depósitos a largo, menos móviles por definición, también se produjo una relocalización significativa, pero de menor calado. En concreto, *se relocalizaron 2.500 millones dentro de los dos trimestres siguientes al referéndum, de los cuales se ha recuperado el 80%* hasta el primer trimestre de 2019. El capital financiero, por tanto, parece ser también especialmente sensible a las turbulencias político-sociales.

Éstos son los costes económicos estimados de este conflicto. Probablemente, aquéllos a favor del referéndum los consideren un precio justo o, cuanto menos, asumible a pagar por (intentar) obtener un escenario político alternativo al actual. No nos toca a

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

nosotros llevar a cabo este análisis coste-beneficio. Lo que sí es curioso es que *los costes en un sistema descentralizado se reparten entre todas las jurisdicciones*. Esto es, un sistema de nivelación (bien diseñado) hace que la pérdida relativa de peso económico, en este caso, de Cataluña (véanse los costes por el lado de la oferta, que son oportunidades perdidas de negocio) sea compensada parcialmente por el resto de CCAA (de Régimen Común). Esto es algo a tener en cuenta cuando se ponen sobre la mesa costes y beneficios de un conflicto como éste.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Automatización, renta básica universal e imposición a los robots

Amadeo Fuenmayor Fernández

26/4/2021

En 2017, la consultora McKinsey Global Institute publicaba un demoledor estudio sobre los efectos de la robotización sobre el empleo: para 2030 *hasta 375 millones de trabajadores en el mundo (un 14%) deberán dejar su trabajo actual para buscar otro*.

Podemos pensar que no se trata más que de resucitar viejos fantasmas del pasado. Al fin y al cabo, la robotización existe desde que el mundo el mundo. Hemos experimentado *tres revoluciones industriales*, y hemos sobrevivido a todas ellas. Sin embargo, lo cierto es que, en la primera mitad del siglo XIX, como consecuencia de la primera revolución industrial en Inglaterra, los salarios reales permanecieron estancados en términos reales durante 50 años (1790-1840). El aumento de la productividad del trabajo derivado de la máquina de vapor se tradujo exclusivamente en el aumento de los beneficios empresariales, mientras que la participación del trabajo en la renta nacional disminuyó. Centenares de novelas han documentado este fenómeno.

Las estimaciones cuantitativas sobre los efectos esperables de la robotización ofrecen resultados que confirman esta incertidumbre. La literatura destaca *dos impactos de la automatización* (DAUTH *et al.*, 2021). En un primer momento, la automatización de las tecnologías genera el denominado *efecto desplazamiento*, en el que los robots se ocupan de tareas que realizaban los humanos. Más pronto o más tarde, sin embargo, las ganancias en productividad producidas por este primer efecto conducirán a la generación de nuevos puestos de trabajo en algún otro punto del sistema económico (*efecto reasignación*). Los distintos trabajos empíricos discrepan en la estimación de estos dos efectos, pero todos destacan elevados problemas en la transición.

¿Es excesiva la automatización? Según ACEMOGLU (2021), sí. Y además está incentivada desde el sector público, sobre todo visible a través del sistema fiscal, que grava con mucha más intensidad el trabajo que el capital, especialmente en el caso de las inversiones por automatización. Según datos de este autor, en *Estados Unidos* el tipo efectivo del trabajo se sitúa en torno al 25,5%, frente a un 5% de tipo efectivo medio del capital.

¿Cómo gestionar estos cambios? La formación en competencias digitales es la primera respuesta a este desafío (RODRÍGUEZ, 2021). Pero sin duda esto no va a ser suficiente. “Hasta ahora el empleo ha sido el canal de distribución de la riqueza procedente de la actividad económica, pero si el empleo falla, habrá que buscar un canal alternativo o condenar a grandes capas de la población a la pobreza.” (RODRÍGUEZ, 2021, p. 27.)

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Las soluciones tienen que venir inevitablemente desde la esfera pública, no cabe esperar que el mercado las resuelva automáticamente. *Las soluciones egoístas rara vez coinciden con la maximización del bienestar social, más bien al contrario.* Una gran empresa encontrará rentable la sustitución de sus trabajadores por robots. Con ello mejorará la calidad del producto, ampliará la producción y reducirá costes, con lo que su beneficio y su valor de cotización en los mercados aumentarán. Si además traslada la planta a un país con costes salariales más bajos, incluso desregulados, sus beneficios se multiplicarán.

Sin embargo, si este comportamiento se generaliza, el primer resultado será la aparición de grandes masas de trabajadores desempleados, desahuciados de su forma de vida. Las consecuencias económicas son evidentes, pero no hay que olvidar las consecuencias políticas y sociales. Detrás del ascenso de TRUMP a la presidencia de *Estados Unidos* o el ascenso de la extrema derecha en *Europa* está un fenómeno similar, el de la globalización.

A mi modo de ver, la solución pasa por dos grandes frentes. El primero es establecer una red de seguridad estable y suficiente que sea capaz de absorber los posibles *shocks* derivados de la robotización, a través de una *Renta Básica Universal*. Para financiar esta costosa medida será necesario obtener recursos adicionales, que pueden provenir de algún tipo de *impuesto a los robots*.

La *Renta Básica Universal* consiste en un ingreso monetario igual e incondicional, pagado por el sector público, y al que cualquier ciudadano tiene derecho con independencia de su nivel de renta. Este instrumento presenta dos grandes ventajas: la simplificación y la creación de una red seguridad económica (GRANELL y FUENMAYOR, 2016). Una *Renta Básica Universal* supone una herramienta muy potente para la reducción de la pobreza, ya que garantiza un nivel de renta mínimo cubre cualquier contingencia. En este sentido, la implantación de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas desde la década de los ochenta del pasado siglo, o el reciente *Ingreso Mínimo Vital*, pueden ser vistos como precursores de una Renta Básica Universal.

El impuesto a los robots podría financiar una Renta Básica Universal digna. Supondría, además un factor de reequilibrio del sistema entre la aportación del capital y del trabajo. En 2017 BILL GATES inició un revuelo mediático en una entrevista en la que planteaba la posibilidad de gravar a los robots. Desde entonces, el mundo científico está abordando multitud de problemas relacionados con la imposición de los robots, y tratando de avanzar propuestas relativas a su diseño y configuración (DURÁN, 2019).

La imposición sobre los robots es una disciplina aún incipiente, donde existen más interrogantes que respuestas. Empezando por lo que se entiende por robot. También

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

es necesario determinar un sujeto pasivo, y en este sentido se plantea la posibilidad de dotar al robot de personalidad jurídica, en un proceso similar se produjo con las sociedades mercantiles, paso necesario para la introducción de un impuesto sobre sociedades.

Según OBERSON (2019) la imposición sobre los robots debería estar justificada tanto desde el punto de vista económico como legal. *La justificación económica* podría basarse en la imputación de una renta, como ocurre en nuestro impuesto sobre la renta respecto al disfrute de ciertos inmuebles. Un razonamiento similar podría aplicarse a las empresas propietarias de robots, como una especie de impuesto sobre los salarios imputados.

Desde el *punto de vista legal*, un impuesto a los robots debería basarse en el principio de capacidad de pago. Si en una primera fase probablemente se instrumentaría un impuesto sobre la propiedad del robot, conforme avance la configuración de su personalidad jurídica, y se ponga de manifiesto su capacidad de pago, se hará factible el gravamen, tanto a través de un impuesto sobre la renta, como a través de cotizaciones sociales. Incluso se aventuran propuestas en las que los robots podrían ser sujetos pasivos de IVA.

En resumen, parece ser que la automatización ha traído importantes cambios, sobre todo a partir del desarrollo de la inteligencia artificial. Son cambios muy profundos que están aquí para quedarse. Y todas estas modificaciones van a exigir un replanteamiento profundo de todo el proceso de generación y distribución de la riqueza, tanto entre factores productivos como entre distintos tipos de trabajadores. En esta transición hay dos piezas que serán fundamentales, si queremos mantener la viabilidad del sistema. Me refiero a la *Renta Básica Universal* y a la *Imposición sobre los Robots*.

Las entidades locales: un rompeolas de proximidad durante la crisis de la COVID-19

Alberto Vaquero García

11/5/2021

Resulta evidente que la crisis de la *COVID-19* a provocado un impacto muy importante en la orientación de las actuaciones de las Entidades Locales (EELL), además de exigirles un proceso de adaptación continuado para atender a los importantes desafíos que ha introducido esta pandemia.

Con todo, hay que considerar que lo anterior debe realizarse teniendo muy presente que las *competencias en materia económica y social no resultan de naturaleza obligatoria para el nivel local*. De ahí que deben ser la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) las que desempeñen este trabajo. En segundo lugar, *el mundo local presenta una elevada heterogeneidad en cuanto a la capacidad económica-financiera de los municipios* (no así con las diputaciones provinciales), lo que no permite generalizar ni comportamientos ni responsabilidades. En tercer lugar, debe indicarse que, si bien las actuaciones locales pueden generar importantes efectos positivos, debe ser el Estado y las CCAA quienes garanticen el principio de equidad y la consecución de economías a escala. Como señala el federalismo fiscal, *el alcance de las actuaciones públicas a nivel local queda condicionado al límite territorial del municipio sobre el que se aplica*, de ahí la necesidad que actúe una entidad supralocal para garantizar la equidad del gasto público y se supere la restricción espacial.

Señaladas las tres precisiones anteriores, las implicaciones económicas y sociales, además de las sanitarias e institucionales de la *COVID-19* deben encontrar cierta respuesta en las actuaciones de las EELL. Es este nivel de administración pública el más cercano a la ciudadanía y que, a diferencia de otros niveles, todavía cuenta con un importante volumen de remanentes de tesorería. Desde 2012 las EELL vienen garantizando un elevado superávit y en muchos casos carecen de deuda acumulada. Las causas, una mayor capacidad presupuestaria derivada de una racionalización de sus competencias y una importante subida de la recaudación. Por ello, es necesario utilizar esta capacidad económica-financiera de *las EELL para complementar, pero nunca sustituir, el papel que tienen que desempeñar los otros dos niveles de administración pública*. Unido a lo anterior y aunque la gestión de los Fondos Europeos será a través de las CCAA, las EELL deben desempeñar un importante papel activo en estos recursos para combatir los efectos de la pandemia, como consecuencia de su proximidad con la ciudadanía.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Desde el comienzo de la pandemia, hace catorce meses, las actuaciones llevadas a cabo por las EELL tienen dos características: *rápida respuesta y múltiple naturaleza*. A los pocos días de la declaración del estado de alarma por el Gobierno de España, se sucedieron un importante número de medidas a nivel local para adecuarse al nuevo escenario, tanto desde la perspectiva de los ingresos como de los gastos. La mayor parte de las actuaciones se instruyeron desde la perspectiva fiscal.

Realizando un ejercicio comparativo, podemos encontrar, entre otras medidas con: la prórroga de los plazos de liquidación de los tributos municipales; reducción generalizada de tipos impositivos; rebajas fiscales a las empresas y personas más afectadas por la crisis de la *COVID-19* (en especial, la hostelería, comercio y turismo); el establecimiento de un nuevo calendario fiscal y la exención de tasas por la ocupación del dominio público a las cafeterías y restaurantes por las restricciones sanitarias. Además, se introdujeron cambios fiscales destinados a fomentar la actividad emprendedora, centradas en el disfrute de bonificaciones y otras ventajas tributarias a aquellos contribuyentes que han conseguido mantener o generar empleo. Estas medidas aplicadas en el ejercicio fiscal 2020 han sido, en buena medida, ampliadas al 2021.

A modo de ejemplo, el *Ayuntamiento de Teruel* ha optado por bonificar en un 50% la cuota del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) a aquellos autónomos y/o empresas que aumenten su plantilla media en al menos dos trabajadores respecto al ejercicio 2019. En relación al Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) se han aprobado una rebaja fiscal entre el 75-95% (en función de la plantilla) si las empresas y las personas autónomas han incrementado su plantilla con contrato indefinido como mínimo en un 5% con respecto al 2019.

El *Ayuntamiento de León* aprobó, para 2021, una reducción del 50 % de la cuota del IBI para los establecimientos hoteleros afectados por la COVID-19. El Ayuntamiento de Madrid aprobó una rebaja del tipo y una bonificación del 25% del IBI y el mantenimiento de las bonificaciones fiscales del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) del 95%, además de la reducción de un 25% de la tasa por recogida de basuras a aquellas entidades dedicadas al ocio, hostelería y comercio. Además, para las actividades anteriores se aplicó una bonificación del 25% en el IAE.

El *Ayuntamiento de A Coruña* aprobó cambios en la ordenanza municipal que regula la tarifa del suministro de agua y en la correspondiente a la prestación de servicio de red de alcantarillado para las personas autónomas y pequeñas empresas que han visto limitada su actividad por la COVID-19. También, para 2021 se eximirá del pago de la tasa por la instalación de terrazas a las actividades de bares, restauración y hoteles y se

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

amplía el calendario fiscal. El Ayuntamiento de Pontevedra ha aprobado un conjunto de medidas fiscales relacionadas con el aplazamiento de tasas e impuestos. El Ayuntamiento de Vigo ha introducido cambios en la ordenanza fiscal que regula el ICIO y en la normativa que regula las licencias urbanísticas de obras e instalaciones y puestos de venta en la vía pública. El Ayuntamiento de Ferrol, además de contemplar medidas similares al resto de los grandes municipios gallegos, aprobó una modificación de la Ordenanza Fiscal General del Ayuntamiento para permitir la aplicación de medidas de urgencia, para contemplar situaciones como la *COVID-19*.

El *Ayuntamiento de Bilbao* acordó mantener los beneficios fiscales y las facilidades de pago a los contribuyentes. El Ayuntamiento de Sevilla adoptó la supresión de las tasas de veladores y paradas de taxis, bonificando un 50% la tasa de recogida de basuras a todos los negocios de hostelería y a los afectados por la crisis. Además, estableció una bonificación del 50% del IBI para la empresa de la Zona Franca. Finalmente, también se posibilitó a los contribuyentes municipales que se acojan a un sistema de fraccionamiento de pago sin tener que satisfacer ningún tipo de interés en 2021.

En resumen, las medidas fiscales para mitigar los efectos de la *COVID-19* desde la óptica de los Ayuntamientos se han centrado en aquellas actividades más perjudicadas por las restricciones impuestas, siendo la vertiente del gasto mucho menos empleada. Gracias a que las EELL cuentan con una excelente salud financiera y a que es la administración más cercana a las necesidades básicas a la ciudadanía, pueden desempeñar un papel complementario al que deben realizar la Administración General del Estado y las CCAA.

El coste de los servicios locales y principio de transparencia: Una propuesta

Francisco Pedraja Chaparro

Javier Suárez Pandiello

18/5/2021

Ahora que parece que el ritmo de vacunación ha tomado velocidad de crucero y que, con todas las reservas que la prudencia y la experiencia reciente aconsejan, parece atisbarse un cierto halo de luz al final del túnel, conviene que desde las administraciones públicas se vayan ordenando prioridades y preparando recursos no solo para hacer balance de daños, sino para sentar las bases de una recuperación consistente y duradera.

Para ello, el eufemismo de lo que se ha dado en llamar “nueva normalidad” no debería esconder que existen muy “viejos” principios que, en todo caso, deberían seguir siendo atendidos. Por ejemplo, las cuantiosas ayudas europeas a recibir que, sin duda, nos permitirán hacer más llevadera la postpandemia deben ser, esta vez sí, bien empleadas, de manera que no suceda como tantas veces nos ha ocurrido, que pasados unos años y echando la vista atrás lamentemos haber desaprovechado oportunidades invirtiendo ingentes cantidades en infraestructuras faraónicas de escaso retorno, mientras seguimos manteniendo carencias insoportables en sectores cruciales como la investigación científica y técnica y despliegues muy desiguales en servicios básicos como educación y sanidad.

Gestionar bien los recursos públicos supone siempre hacerlo atendiendo a los viejos principios de *eficiencia y equidad*. Eso significa ordenar adecuadamente las *prioridades* en busca de los mejores usos para los recursos, esto es, computando correctamente los *costes de oportunidad* y, por supuesto, teniendo en mente criterios de *equidad territorial*. Ciertamente, la fijación de prioridades es un asunto de gran calado político, que en un Estado descentralizado como el nuestro debería ser objeto de amplio consenso entre el gobierno de la nación y los de los territorios, consenso que desgraciadamente no parece hallarse en la agenda de nuestros partidos políticos.

Paso previo para ello sería contar con el máximo nivel de información relevante, de modo que todas las partes en liza pudieran argumentar sobre *bases objetivas* la mejor defensa de sus necesidades. En este sentido, un lugar común de la información general que se traslada a la opinión pública es considerar como muy deseables los gastos de inversión, en la medida en que suponen incrementos de productividad y desarrollo a

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

medio plazo, denostando por otro lado los gastos corrientes, como si fuera simples consumos improductivos. Quedarse con esos clichés es tanto como decir que hacer hospitales, colegios, universidades, carreteras o ferrocarriles es bueno y en cambio pagar a médicos, maestros, investigadores o trabajadores de los servicios de mantenimiento de esos equipamientos. Saber realmente *cuánto cuestan los servicios* y a partir de ahí poder hacer comparaciones entre administraciones y *juicios de eficiencia y equidad* sobre la gestión pública requeriría por tanto acceder a la información relevante.

A este respecto, en el ámbito local se viene haciendo desde hace años un esfuerzo notable, aunque siempre mejorable, en la configuración de la base de datos de Coste Efectivo de los Servicios de las Entidades Locales (CESEL).

El origen del cálculo del coste efectivo de los servicios municipales está en la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) establece la obligación de que todas las EELL calculen antes del 1 de noviembre de cada año, el *coste efectivo* de los servicios que prestan y lo remitan al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. En ese precepto además se incluyen algunos criterios básicos sobre el ámbito objetivo de aplicación, las fuentes de información para fundamentar los cálculos y la necesaria publicidad con el fin de profundizar en los objetivos de eficiencia y transparencia en la gestión pública local.

Puestos a buscar el fundamento del coste efectivo de los servicios municipales conviene recordar que la mencionada Ley pretendía, entre otros objetivos, *modificar el mapa municipal mediante fusiones voluntarias incentivadas entre municipios fronterizos* (siempre dentro de la misma provincia) proponiendo a la Diputación o ente equivalente como solución supramunicipal para la prestación de los servicios obligatorios en los municipios de menor población (de menos de 20.000 habitantes). El mecanismo consistía en una comparación de costes entre la prestación por parte del municipio y la de que ofreciera la Diputación para lo que resultaba imprescindible calcular el coste efectivo de los servicios municipales.

Aunque nada ha habido en cuanto a fusiones municipales derivadas de la LRSAL, lo cierto es que contar con la base CESEL ha sido una consecuencia muy positiva aunque no suficientemente aprovechada de esa reforma. Se trata de una base que proporciona una información muy rica sobre la gestión de servicios públicos locales. Concretamente, contempla 43 competencias o servicios municipales tanto propios como obligatorios y 85 indicadores o unidades físicas de referencia relacionados con tales competencias. Contiene además información adicional anualizada (desde 2014) sobre el tipo de gestión de los servicios y las eventuales agrupaciones en los casos de que aquellos servicios se presten de forma agrupada.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Sin embargo, no todo son ventajas. Faltan datos y algunos otros son poco fiables; conviene recordar que el Ministerio de Hacienda se limita a publicar la información que recibe sin comprometerse a su validación. La ausencia de datos o su escasez es manifiesta en el caso de los territorios forales, al tiempo que existen dudas razonables acerca de la calidad de la información suministrada por las empresas privadas concesionarias de servicios locales.

Un elemento preocupante es la pérdida de información con el paso del tiempo. Como pone de manifiesto un interesante estudio del Instituto de Estudios Fiscales que utiliza esta base para calcular el tamaño óptimo municipal (PIÑERO, J. M.; PÉREZ, C., y CONTHE, J., 2021), entre 2017 a 2018 se pierde información de 615 municipios (en 2018 contestan el 60% de los municipios), lo que acaba planteando problemas de representatividad al realizar las oportunas comparaciones con medias nacionales, regionales, por tamaño municipal, etc. Todo ello al margen de limitaciones de fondo como la ausencia de la calidad con la que se prestan los servicios o la imposibilidad de distribuir los costes municipales en los casos de prestación supramunicipal. La no consideración de esto último sesga los resultados del coste efectivo según tamaño municipal.

Con el fin frenar el deterioro de la base *CESEL* con el paso del tiempo y reforzar los principios de transparencia y eficiencia en la gestión local nos atrevemos a lanzar la siguiente propuesta. Una institución de referencia como la *AIReF* debería encargarse de, una vez depurada la base, presentar la información de forma comparada y sencilla al modo que actualmente se ofrecen los datos de su *Observatorio de las Corporaciones Locales*. La oferta de esa información supondría, no solo un avance en el principio de transparencia, sino un incentivo para mejorar la calidad de la información por parte de los municipios y una mayor competencia por simple comparación de datos sobre el coste de prestación de nuestros servicios locales.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

El impuesto sobre sucesiones: ¿es posible un mínimo consenso?

José María Durán Cabré

25/5/2021

Si hay un impuesto que levanta pasiones es el *impuesto sobre sucesiones*, al surgir en torno al mismo argumentos muy relacionados con las emociones, los sentimientos y los valores de las personas. Muchos ciudadanos consideran que tienen derecho a que cuando falten puedan dejar sus bienes a aquellos seres a los que más quieren, habitualmente el cónyuge superviviente y los hijos, y ven en el impuesto un ataque injusto a este derecho. Sin embargo, otros muchos consideran que la herencia es una fuente importante de desigualdad en nuestras sociedades, que menoscaba la igualdad de oportunidades y la meritocracia, motivo por el cual deben gravarse severamente las herencias. Y más en un contexto como el actual caracterizado por un elevado *déficit público* y una *deuda pública* que en España se sitúa ya en el 120% del PIB, por lo que no se puede renunciar a gravar ninguna fuente impositiva.

A diferencia de la mayoría de impuestos, el de sucesiones grava un hecho infrecuente, circunstancia que permite cierta planificación tanto por parte de las personas que quieren transmitir sus bienes como por parte de los futuros beneficiarios. Por otro lado, el impuesto recae sobre el valor de los bienes que una persona recibe, pero si en la herencia no hay o el heredero no dispone de suficiente dinero líquido, puede ser necesario venderse bienes o endeudarse para pagar el impuesto, circunstancia que para los afectados se suele vivir como injusta y redundante en una especial impopularidad del impuesto. En particular, si los tipos impositivos son elevados.

Si centramos nuestro análisis en la situación actual del impuesto en España, creo que la misma bien puede calificarse de galimatías y sinsentido. Un impuesto llamado a corregir desigualdades acaba provocando unas desigualdades mayores en el tratamiento fiscal por circunstancias difícilmente justificables, al menos de acuerdo con criterios objetivos. Veamos tres ejemplos.

En primer lugar, existen unas diferencias enormes entre *Comunidades Autónomas*. Por una herencia de 800.000 euros, de los cuales 200.000 correspondan a la vivienda del fallecido, según los cálculos del REAF, en 2020 en *Asturias* se pagaría algo más de 100.000 euros, mientras que en *Andalucía*, *Cantabria* o *Galicia*, no se pagaría nada.

En segundo lugar, dentro de una misma comunidad, el impuesto a pagar puede diferir enormemente no en función del valor de la herencia recibida, sino según la *naturaleza de los bienes* que la integren. Si son bienes de una empresa familiar y se cumplen ciertos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

requisitos, que si se ha planificado bien muy probablemente se cumplirán, se aplica una reducción de al menos el 95%. Esto significa, por ejemplo, que quien recibe participaciones de una empresa familiar por valor de 1 millón de euros, tributa lo mismo que quien recibe 50.000 euros de un depósito bancario.

Y, en *tercer lugar*, las diferencias en el nivel impositivo pueden ser enormes, según quién sea el *beneficiario* de la herencia. En *Madrid*, por ejemplo, si un hijo hereda de su padre 5 millones de un depósito bancario, pagará por el impuesto 16.735 euros. Si el mismo importe lo recibe un sobrino de un tío suyo, la cuota a pagar asciende a 2.396.050 euros. El tipo efectivo pasa de ser del 0,33% para el hijo, a casi un 48% para el sobrino.

La normativa básica del impuesto actual data de 1988, cuando entró en vigor un impuesto bastante progresivo y con un claro objetivo redistributivo. Fruto de esta normativa, se empezaron a desarrollar estructuras de planificación fiscal de naturaleza diversa que, con frecuencia, conseguían reducir enormemente el pago del impuesto, sin que, desde las administraciones tributarias encargadas de su control, las autonómicas, se pudiera hacer demasiado para detectarlas. El impuesto también gravaba las transmisiones de empresas familiares que, en consecuencia, se podían encontrar con serias dificultades financieras para hacer frente al pago del impuesto, planteando dudas sobre el futuro de las mismas, y generando importantes quejas en contra del impuesto. Por este motivo, en junio de 1996 se aprobó la reducción del 95% en el caso de transmisiones de empresas familiares, reducción que propició nuevas prácticas de elusión fiscal.

Además, las Comunidades Autónomas de régimen común fueron recibiendo competencias normativas a partir de 1997 y, en especial, con el sistema de financiación autonómica que entró en vigor en 2002, iniciándose con ello un claro proceso de *competencia fiscal a la baja*, caracterizado por la práctica supresión del impuesto en los supuestos de transmisiones más comunes, entre cónyuges y a favor de los hijos. No se olvide, en todo caso, que ya hacía un tiempo que los *territorios forales* eximían de tributación este tipo de herencias. No deja de ser ilustrativo que antes que *Madrid*, las primeras comunidades en rebajar sensiblemente el impuesto fueron *Cantabria*, en 2002, y *La Rioja*, en 2003, comunidades vecinas de las forales. Los negativos efectos de la Gran Recesión sobre las finanzas públicas pararon la tendencia a ir suprimiendo el impuesto en los supuestos más comunes e, incluso, en alguna comunidad se revertió la reforma como sucedió por ejemplo en *Cataluña*, que suprimió la bonificación del 99% en transmisiones de padres a hijos en febrero de 2014, que había sido introducida en 2011.

En la actualidad nos encontramos con un gobierno español que defiende una cierta *armonización del impuesto* con el fin de garantizar un nivel mínimo de imposición en

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

todas las CCAA (se entiende que únicamente las comunes), si bien se desconoce de momento qué se entiende por nivel mínimo. En cambio, los partidos del otro espectro político, como el Partido Popular y Ciudadanos, defienden la supresión del mismo. Ante esta situación tan dispar, ¿sería posible alcanzar algún tipo de consenso entre estas dos visiones tan contrapuestas?

Un *vía pragmática de consenso* pasaría por aprobar por parte del gobierno español, titular del impuesto, una profunda *reforma* del mismo caracterizada por *tres elementos básicos*: el establecimiento de un *mínimo exento elevado*, que evite la tributación de herencias menores; el establecimiento de una *tarifa reducida* que grave el valor de las herencias que superen el mínimo exento, con un tipo reducido que podría variar ligeramente según el grado de parentesco con el causante (véase, por ejemplo, el caso de Italia); y la *eliminación de cualquier tratamiento especial* previsto para determinados tipos de bienes, como los empresariales o la vivienda habitual, o por parentesco.

Las posturas ante este impuesto parece que únicamente pueden ser dicotómicas, a favor y con tipos muy progresivos, o en contra y que no se pague nada. Y según dónde resida el causante, qué tipos de bienes transmita, en qué momento se produzca la defunción, cómo se haya podido planificar la transmisión o quién sea el heredero, éste recibirá la herencia prácticamente libre de impuestos, o bien, tendrá que hacer frente a cuotas impositivas elevadas. Guste o no, esta es la situación actual del impuesto en España, por lo que el actual impuesto sobre sucesiones difícilmente ayuda a reducir la desigualdad ni a mejorar la igualdad de oportunidades. Y si, gracias a la mayoría parlamentaria disponible, el gobierno actual consiguiera aprobar una mejora de la normativa del impuesto, que evitara las disparidades de tratamiento mencionadas, gravando a tipos muy progresivos las herencias más elevadas por razones redistributivas, me temo que muy limitado sería su recorrido si, en la próxima alternancia de gobierno, lo primero que se aprueba es la supresión del impuesto, como probablemente ocurriría.

O existe un mínimo consenso en este impuesto, renunciando ambas partes a una posición de máximos, o nos seguiremos encontrando ante una situación que bien puede calificarse de injusta, que menoscaba la credibilidad del conjunto del sistema fiscal, sistema que, para quien no se hubiera querido enterar, la pandemia nos ha recordado su importancia fundamental en un estado social y democrático de Derecho, como es España.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

La reforma de la financiación local: una asignatura pendiente

Núria Bosch Roca

1/6/2021

El sistema de financiación actual de los gobiernos locales españoles, en mi opinión, se puede declarar *obsoleto e insuficiente*. Es un sistema que en su diseño básico deriva de 1988, aunque en 2004 se aplicó una reforma que no solucionó ninguno de los problemas de la hacienda local.

Por tanto, es realmente urgente llevar a cabo una reforma de su sistema de financiación, aunque ello debería ir también acompañado de una revisión de las competencias de que disfrutaban los gobiernos locales. Actualmente, gestionan un *11,67% del gasto del sector público español*. Esta cifra es pequeña si la comparamos con otros países de nuestro entorno con también tres niveles de gobierno como España. Así, en *Suiza* los gobiernos locales representan el 20,19% del gasto público, el 17,51% en *Alemania*, el 15,64% en *Austria* o el 13,13% en *Bélgica*. Hay que potenciar a la administración local, dándole mayor protagonismo y asignándole más competencias (educación básica, servicios sociales, cultura, medio ambiente). Una segunda descentralización debería ir dirigida hacia los gobiernos municipales.

Es cierto, que debido al minifundismo de los municipios españoles algunos tendrían problemas de gestión para poder asumir mayores competencias. En estos casos, los gobiernos supramunicipales deberían asumir su gestión y descentralizar solo hacia los municipios de mayor tamaño, por ejemplo, por encima de 20.000 habitantes.

Por lo que se refiere a su sistema de financiación, voy a referirme al modelo de tributación y dejar para otro artículo los otros aspectos relativos a la financiación. En mi opinión, la imposición local debería sustentarse en dos tipos de tributación: *la imposición sobre la propiedad inmueble y la imposición sobre la renta individual y la actividad económica*. Y ello por dos razones básicas. La imposición sobre la propiedad da estabilidad al sistema. No varía según el ciclo económico. Ahora bien, precisamente por ello goza de poca flexibilidad. En cambio, se la daría la imposición sobre la renta y la actividad económica, recursos relacionados con el crecimiento económico. Asimismo, es recomendable que los gobiernos locales participen de la renta generada por la economía local, ya que muchos de los servicios públicos por ellos suministrados van dirigidos a la actividad económica del municipio y, por otra parte, actualmente muchos de los servicios locales tienen carácter personal, es decir, van dirigidos a las personas. Así, parece adecuado que en parte se financien con el gravamen de la renta personal.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Sería un modelo de imposición parecido al que existe en países como *Alemania y Bélgica*, donde se combinan ambos tipos de imposición, propiedad inmueble y renta personal y/o actividad económica, dando estabilidad y flexibilidad a los ingresos impositivos.

Así pues, el IBI –Impuesto de Bienes Inmuebles– debería ser la figura predominante, ya lo es, pero debería potenciarse. A su vez, debería experimentar algunos cambios esenciales, como los siguientes: *a)* revisión integral del bloque de exenciones y beneficios fiscales; *b)* tributación diferenciada por razones de uso de los inmuebles; *c)* aproximación de los valores catastrales a los de mercado de forma suave y pacífica, y *d)* mayor participación de los gobiernos locales en el mantenimiento de las bases de datos de los valores catastrales, ya que son los principales interesados en que se mantengan actualizados.

La segunda figura en importancia debería ser un *recargo sobre la cuota líquida del impuesto sobre las personas físicas*, y la desaparición actual de la participación en este impuesto.

En tercer lugar, debería reformarse el LAE –Impuesto de Actividades Económicas–, que actualmente tiene un papel bastante residual. Debería transformarse en un impuesto sobre la actividad económica parecido al que tienen los gobiernos locales alemanes y franceses. En *Alemania* es una figura que grava los beneficios y el capital físico de los negocios locales, mientras que en Francia grava el valor del capital físico (construcciones, edificios, solares y equipamientos) en términos de rendimiento anual.

Los demás impuestos que tienen actualmente los municipios españoles deberían tener un papel más secundario. Es urgente solucionar el problema de inconstitucionalidad parcial del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. A su vez, el impuesto sobre vehículos podría transformarse en un impuesto ambiental y, por último, el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras podría desaparecer al haber una clara superposición con la licencia de obras.

En definitiva, la reforma de la financiación local es una asignatura pendiente que lleva demasiados años esperando a que le llegue el turno. Los responsables políticos deberían tenerlo en cuenta.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Fiscalidad autonómica, fraude fiscal y recuperación económica

David Cantarero Prieto

7/6/2021

Como un carrusel van y vienen las noticias acerca de cómo será nuestro próximo modelo de sistema tributario. Ello va en paralelo a la propia reforma de la fiscalidad autonómica en ese contexto dado que el proceso de descentralización es inexorable si además vemos las ventajas que aporta él mismo a la luz de la experiencia comparada.

A todo esto hemos de sumar el hecho que hace unos días la propia OCDE nos recomendaba mantener el expansionismo en dicha política fiscal hasta que la recuperación esté bien encarrilada, teniendo además presente que sería preciso plantear planes plurianuales de consolidación fiscal que incluyan a todos los niveles de la administración si no queremos que aumenten las tensiones en *déficit* (pues podría llegar a cerrar en 2021 en el 8,6% del PIB frente al 11% de 2020, para luego descender al 5,4% en 2022) y *deuda pública*. Y es que precisamente este último indicador alcanzó el 120% del PIB en 2020 y apenas bajará en 2021 colocándose en el 117,4% un año después además de que sin tener en cuenta los efectos del envejecimiento poblacional, podría llegar a descender al 116% del PIB en 2050, aunque si se les tiene en cuenta ascendería al 171% del PIB si no se adoptan medidas antes.

Mientras tanto la partida de *bridge* político en esta segunda parte de la legislatura sigue jugándose y la siempre difícil aritmética parlamentaria unida a la situación pandémica actual y el nuevo horizonte que traen consigo los fondos europeos hace que al igual que las vacunas están resistiendo el azote de las diferentes variantes del coronavirus también el propio Gobierno de coalición a nivel central tenga que buscar continuamente respaldos suficientes para aprobar medidas y lógicamente las de tipo fiscal no son excepción.

El mundo de los espejos y lo transaccional se ha convertido de facto en un escenario de búsqueda de soluciones complejas entre posiciones opuestas y hace tener que elegir en muchas ocasiones entre tener razón y ganar. Es decir, la eterna batalla entre los que quieren situarse en los extremos frente a los que se mueven a posiciones menos maximalistas.

La amnesia propia de estos tiempos estivales no debe despistarnos de que siguen precisándose planes ambiciosos de *lucha contra el fraude fiscal* en este marco de recuperación económica que permitan obtener a las regiones más ingresos además de los que proceden del propio sistema de financiación y unos fondos extraordinarios anticovid

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

habilitados a tal efecto. No olvidemos que según el propio Ministerio de Hacienda el gasto autonómico extraordinario generado por la pandemia solo en el año pasado 2020 ha ascendido a 13.149 millones de euros.

¿Por qué se sigue procrastinando implementar soluciones al fraude fiscal? Falta voluntad política y estimaciones oficiales, a diferencia de lo sucedido con las balanzas fiscales. Eso hace difícil por ejemplo conocer su propia distribución por gradientes socioeconómicos.

No obstante, son varios los trabajos académicos que aportan evidencia empírica acerca que menores niveles de economía sumergida (en nuestro país la horquilla va de casi el 30% en algunos territorios hasta el 14% en otros si bien la Agencia Tributaria en su Plan Estratégico reducen dichas cifras hasta el 11,2% o recientemente el propio documento de Horizonte 2050 la fija en el 20% del PIB) coinciden con sistemas tributarios en su vertiente autonómica más modernos.

De todos modos, sigue siendo misión imposible cumplir esas promesas acerca que se va a hacer aflorar toda la actividad económica oculta de un año para otro. La realidad es la que es y al igual que nadie puede descender una montaña sin haberla subido previamente la lucha contra el fraude ha de basarse en la perseverancia. Así, el margen de mejora en este campo es inmenso si bien tengamos en cuenta que la propia pandemia ha hecho que se contraiga la propia economía sumergida dada su fuerte concentración en un sector servicios afectado hasta el momento por las limitaciones de movilidad.

En definitiva, en la lucha contra el tema del fraude fiscal queda mucho por hacer. Primero, perimetrizar el problema. Segundo, tener voluntad de actuar puesto que mientras que no se reforme el sistema de financiación autonómica seguirán produciéndose, a pesar de la recuperación económica, amplias diferencias en términos de financiación por habitante ajustado. El problema no es de estructura fiscal sino de cuánto se recauda.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

España: ¿Seguirá siendo un buen país para defraudar?

María Cadaval Sampedro

15/6/2021

Recientemente el Congreso de los Diputados ha dado luz verde a la enésima *ley contra el fraude fiscal*. ¿Era necesaria su aprobación? Los datos hablan por sí solos. Se estima que en España el fraude fiscal duplica a la media europea. Entre *fraude*, *evasión* y *elusión* se cuelan por los agujeros del sistema tributario algo más de 60.000 millones de euros, de los cuales, dos de cada tres euros son defraudados por los “grandes”.

Esto explica, en parte, el diferencial de presión fiscal que hay en España con respecto a la media de la Eurozona, que la mayor parte de los asalariados y PYMES no entienden y con razón. Si la presión fiscal española está seis puntos por debajo de la media de la zona euro no es porque los impuestos sean bajos, sino porque una parte de los contribuyentes —generalmente los grandes— no los paga. Esta realidad no es solo un dato, también una percepción. En un estudio del *Instituto de Estudios Fiscales* del año 2018 se recoge que el 52% de los encuestados consideran que el fraude en España es de uso generalizado; del mismo modo que la encuesta del *Centro de Investigaciones Sociológicas* refleja para 2019 que el 91% de los consultados consideran que hay mucho o bastante fraude fiscal.

Con mayor o menor percepción social, el fraude fiscal es consustancial a la existencia de los impuestos, por lo que la oportunidad de avanzar en su lucha es primordial. Esta Ley introduce varias novedades, polémica incluida, entre las que vamos a destacar un primer bloque de avances y un segundo que se compone de meras pinceladas de maquillaje, sin efecto real.

I) Entre las novedades efectivas se pueden destacar la *bajada del límite de pago permitido en efectivo* entre profesionales —sean trabajadores por cuenta propia o empresarios— desde los 2.500 euros actuales hasta los 1.000. Esta medida puede reducir una modalidad concreta de pequeños fraudes, aunque está lejos de atacar los de mayor dimensión. Más importante parece el establecimiento de obligación de información para las transacciones realizadas y los saldos mantenidos en *criptomonedas*, pues estas operaciones estaban fuera del radar de la Agencia Tributaria y sirven, muchas veces, para esconder no solo actividades ilícitas sino también como vía de escape para acciones fraudulentas. En otro orden, la Ley se ha propuesto reducir el número de *mariachis* (o inversores ficticios) que utilizan las *SICAV* para cumplir con los requisitos de constitución legal, por lo que parece oportuno ese incremento a un mínimo de 2.500 euros

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

de aportación por partícipe. Aunque, sin duda, más envergadura tiene la persecución de los *software de doble uso* o aplicaciones informáticas contables que permiten el registro de las transacciones de modo diferenciado, A y B. Es decir, se pretende acabar con una práctica muy extendida en la que el contribuyente decide qué operaciones registradas forman parte de la contabilidad incompleta para la Agencia tributaria y cuáles conformarán la contabilidad verdadera. La gran novedad, además del régimen sancionar que se ha establecido, es la posibilidad de que los comercios cuenten con un certificado para demostrar que el sistema utilizado no registra ventas en B. Más controversia ha suscitado la posibilidad de realizar visitas sorpresa por parte de la *Agencia Tributaria*, una medida a medio camino entre la vía penal y la notificación de la inspección. La modificación de la Ley General Tributaria en este sentido no ha sido pacífica, pero parece oportuna para evitar, por ejemplo, la destrucción de pruebas.

II) En la cara menos efectiva de la reforma se encuentran otro tipo de medidas como la reducción del límite del importe adeudado a Hacienda, de 1.000.000 a 600.000 euros, por el que el deudor aparece en la *lista de morosos*. Ni antes ni ahora este daño reputacional parece suficiente para dejar de cometer fraude. Otra medida inocente es aquella que prohíbe las *amnistías fiscales*, que cualquier ley posterior puede derogar, por lo que no deja de ser un brindis al sol temporal.

En definitiva, la Ley contra el fraude fiscal es condición necesaria pero no suficiente para avanzar en recaudación justa, equitativa y suficiente, al tiempo que sirve para alimentar la anémica conciencia fiscal de los ciudadanos de este país. En esta línea resulta relevante, de momento como propósito, el acuerdo histórico entre países en torno a un *impuesto mínimo de sociedades del 15%* para frenar las prácticas de *dumping* fiscal que se vienen produciendo. Un motivo más para que España avance en la lucha contra el fraude. La llegada de JOE BIDEN a la Casa Blanca ha permitido avanzar en el debate de un impuesto mínimo global sobre las empresas que, si prospera, derrotará la devastadora competencia fiscal que muchos países venían practicando, en beneficio de mayor eficiencia y equidad. *Menos competencia absurda y más cooperación*. Este lema podría servir también a nivel interno, que se lo hagan ver las Comunidades Autónomas. Queda camino por recorrer.

El tamaño municipal importa a la hora de participar en los Fondos Europeos

Francisco J. Delgado Rivero

22/6/2021

Al igual que en el caso de las empresas españolas, donde domina el tamaño micro, los municipios españoles adolecen de la misma característica, su minifundismo, y los fondos europeos *Next Generation EU* suponen, por tanto, un importante reto para la inmensa mayoría de las jurisdicciones locales, que siguen reclamando mayor protagonismo en estos nuevos fondos.

Tabla 1
Tamaño de los municipios españoles (2020)

Hasta 500	501 - 5.000	5.001-20.000	20.001 – 50.000	50.001 – 500.000	500.000	Total
4.004	2.823	888	267	143	6	8.131
49,24%	34,72%	10,92%	3,28%	1,76%	0,07%	100

Si la gestión de los fondos europeos se suele atragantar tanto al *Estado* como a las *Comunidades Autónomas*, a la luz de los datos de ejecución de años pasados, en el ámbito local las dificultades son, por supuesto, mucho mayores, con la excepción de un pequeño puñado de municipios que son incluso mayores en tamaño poblacional que provincias o algunas Comunidades Autónomas. La falta de personal en algunas áreas en general, y especializado en la gestión de ayudas europeas en particular, puede provocar que muchos pequeños municipios miren hacia otro lado, tras varias *Manifestaciones de Interés* lanzadas desde los distintos ministerios a las entidades locales y peticiones de proyectos también desde las regiones para esos compendios autonómicos cuyo alcance parece más bien limitado por el formato país del plan. Unos ayuntamientos subsumidos en la gestión diaria de los consistorios, más pendientes seguramente de la ejecución de sus presupuestos y de los problemas más cotidianos de sus vecinos.

Tabla 2
Principales áreas de los fondos europeos para los municipios

Movilidad sostenible
Rehabilitación barrios / edificios (incluidos públicos)
Eficiencia energética (hidrógeno, comunidades energéticas locales)
Digitalización administración
Turismo inteligente

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Esta dificultad derivada del tamaño conduce, una vez más, a la reflexión sobre una posible reforma. Y aquí hay, al menos, *dos grandes estrategias posibles*: la actual, en la que se mantiene el *statu quo* y se apela a la labor de apoyo municipal de las diputaciones como cuarto nivel de gobierno, como si los habituales tres de los países federales fuesen insuficientes; o bien abrir un periodo de reflexión y análisis, con todas las derivadas, económicas y no económicas, que puedan desembocar en un plazo razonable en un *nuevo mapa municipal* donde haya unos criterios consensuados para la existencia de municipios, basados fundamental, aunque no exclusivamente, en un *tamaño mínimo que garantice una provisión eficiente* de los servicios públicos al ciudadano y permita optimizar y ahorrar recursos públicos, incluidos por supuesto, impuestos a los contribuyentes. Y donde se pueda mantener en algún modo los actuales municipios de menor tamaño, aunque con otra denominación y características. Está claro que la estrategia de *la reforma de 2013, tratando de incentivar la fusión voluntaria de municipios, no ha tenido ningún éxito; de hecho, ahora hay incluso más municipios que entonces*.

No se trata de revisar el mapa municipal de forma continuada, pero de ahí a no tocarlo durante siglos hay algunas diferencias. No se puede aplicar en cualquier caso la máxima “siempre ha sido así”, aunque como todo es una cuestión política que debe responder a las preferencias de la sociedad. En todo caso, y como revisar el entramado municipal no está en la agenda ni se le espera, es evidente que los municipios, al igual que las regiones, necesitan refuerzos, internos y/o externos, para afrontar con mayores garantías el reto de los fondos *Next Generation EU* que, además, son adicionales a los fondos preexistentes. Los ayuntamientos no deben dejar pasar la oportunidad de lograr fondos para sus territorios, unos fondos que en su mayoría serán repartidos en convocatorias en concurrencia competitiva y que exigen planificación y seguimiento continuado.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Indicios positivos en la recuperación de la recaudación

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

29/6/2021

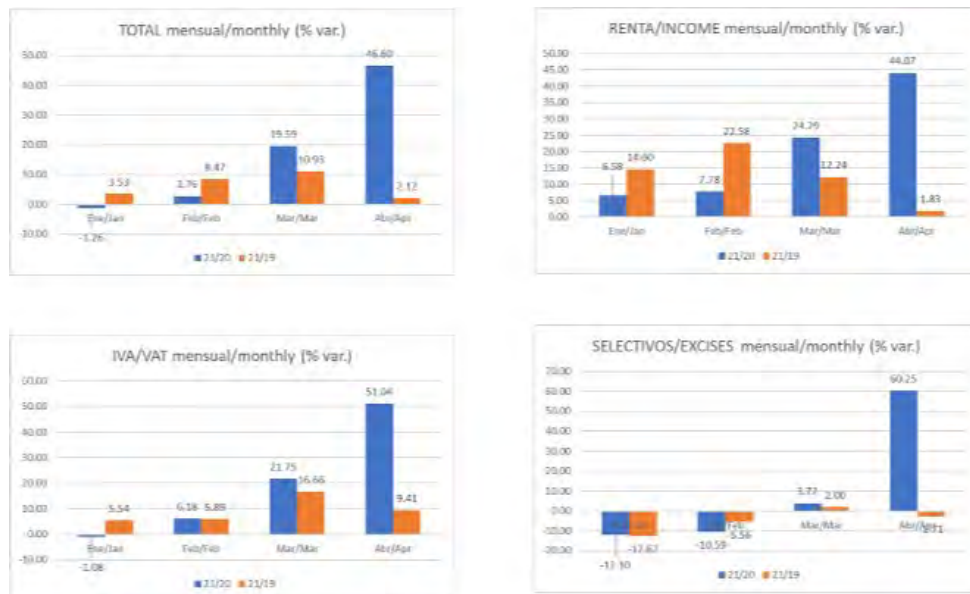
Los Reportes de Recaudación COVID-19 (RRC) elaborados por CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) ofrecen desde hace un año una base de datos internacional de monitoreo de la evolución mensual de la recaudación y su correspondiente análisis.

La información recopilada procede de las administraciones tributarias –23 de los 42 países miembros de CIAT, entre ellos España, que en total agrupan un tercio de la población mundial y el 45% del PIB– y debe ser interpretada por sus ventajas en términos de cercanía temporal pero también con sus particularidades dada su diversa procedencia y el contexto en el que nos encontramos.

La recaudación en valores constantes de los países analizados en el Reporte cayó en media durante el año 2020 un -9,3% (Impuestos Selectivos sobre el Consumo, ISC, -12,1%; Impuestos sobre la Renta, ISR, -8,2%; IVA, -7,8%).

Gráfico 1

Variaciones mensuales de la recaudación



Fuente: CIAT.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

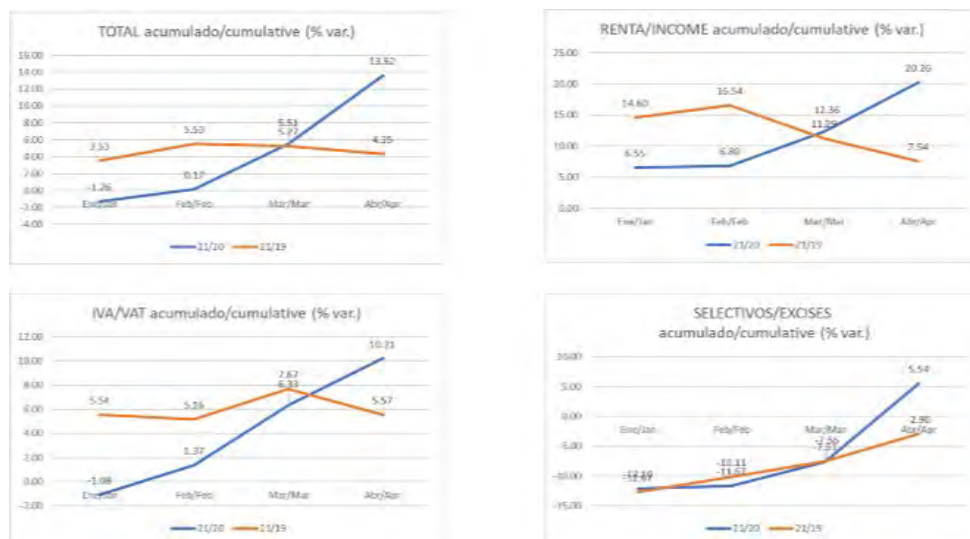
Por países la heterogeneidad es significativa, desde el -26,9% de Panamá o el -22,5% de Honduras, hasta el +8,2% de Marruecos (junto a México, +0,8, los dos únicos que finalizaron el año en positivo). *En España los ingresos administrados por la Agencia Tributaria registraron un descenso del -8,5% (ISR -5,8%; IVA -11,2%; ISC -11,8%), algo inferior a la media.* El análisis econométrico de las cifras muestra que la evolución de la recaudación guarda, en general, una clara correlación con los índices de movilidad de las personas, especialmente en el primer semestre.

Hoy ya contamos con los *datos provisionales de recaudación del primer cuatrimestre del 2021*, los cuales muestran, afortunadamente, *indicios de recuperación*. Respecto a 2020 las variaciones mensuales (Gráfico 1) muestran crecimientos espectaculares en relación con los meses de confinamiento más duro, sobre todo, lógicamente, en los impuestos más golpeados por las medidas de aislamiento social. De forma más relevante, respecto a 2019, el escenario base para valorar la recuperación, también se observa la mejoría en la recaudación, si bien de forma más modesta y no en todas las categorías de impuestos.

En términos acumulados (Gráfico 2), vemos un *incremento de la recaudación total media hasta abril del 13,6% respecto a 2020 y del 4,35% respecto a 2019*. Esta recuperación está liderada por los impuestos sobre la renta (20,2 y 7,5%, respectivamente), seguidos por el IVA (10,2 y 5,5 %), mientras que los impuestos especiales sobre el consumo, si bien aumentan respecto a 2020 (+5,5%), continúan por debajo de los niveles de 2019 (-2,9%).

Gráfico 2

Variaciones acumuladas de la recaudación



Fuente: CIAT.

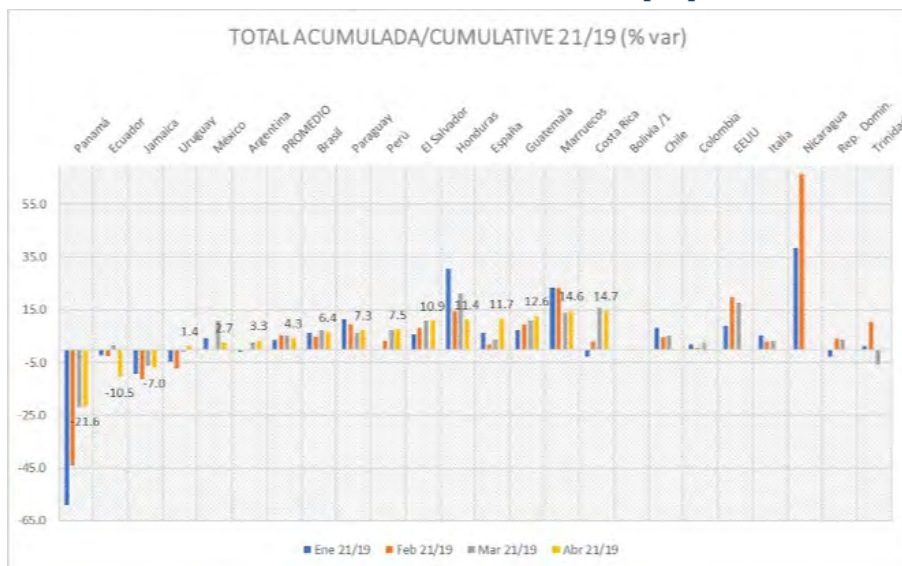
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Por países (Gráfico 3) y centrándonos en las variaciones respecto a 2019, se observa que algunos todavía no han recuperado los niveles de recaudación pre-crisis, si bien la mayoría muestra cifras positivas. *España, por su parte registra buenos resultados relativos, con un crecimiento del 11,7%, muy superior a la media de los países analizados.*

Gráfico 3

Variaciones acumuladas de la recaudación por países



Fuente: CIAT.

En resumen, la evolución de la recaudación muestra indicios positivos de recuperación, si bien rodeados de mucha incertidumbre debido a los diferentes ritmos de evolución de la pandemia por países y a la complejidad del análisis. La base de comparación con 2020, un año totalmente irregular, distorsiona la interpretación de los datos, pero incluso respecto al escenario base anterior a la pandemia, 2019, hay que tener en cuenta que *estamos en un periodo de transición, condicionado por el calendario de medidas de política y administración tributaria y por los desplazamientos temporales de decisiones de consumo.*

Como ya comentamos en este mismo espacio el año pasado, en el caso de España la evolución de los ingresos tiene un impacto en las haciendas subcentrales ligeramente desplazado en el tiempo debido a los sistemas de entregas a cuenta basados en las previsiones de ingresos y su posterior liquidación con las cifras reales, suavizando el impacto de las crisis sobre sus finanzas. En todo caso, también para ellas *estas señales de mejora de la recaudación son una buena noticia, reflejo de la recuperación de la actividad económica, que esperemos que se consolide en los próximos meses.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Las rentas mínimas autonómicas llevan funcionando tres décadas con elevada desigualdad

Ana Herrero Alcalde

Luis Ayala Cañón

5/7/2021

El proceso de descentralización español ha permitido que las comunidades autónomas gestionen algunas de las políticas que antes estaban en manos de la administración central y que les fueron transferidas, como la *sanidad* y la *educación*, así como otras que han diseñado y desarrollado ellas mismas partiendo de cero. Uno de los ejemplos más importantes de estas últimas son los programas autonómicos de *renta mínima*, que conforman la última red de protección pública para luchar contra la pobreza en España. Se trata de prestaciones económicas que reciben los hogares en una situación económica más vulnerable, que no reciben ni rentas de mercado ni prestaciones públicas que les permitan hacer frente a los gastos asociados a la satisfacción de las necesidades más básicas.

El primer programa autonómico de renta mínima fue creado en 1989 por el *País Vasco*, utilizando como marco de referencia la *Renta Mínima de Inserción existente en Francia* (la Renta de Solidaridad Activa en la actualidad). A continuación, el resto de las comunidades autónomas fueron creando programas similares, de tal modo que, a mediados de los años 90 del siglo XX, todas ellas tenían en funcionamiento alguna herramienta de este tipo para aliviar la pobreza en sus territorios.

En el caso de otras políticas importantes del Estado del bienestar, como la *sanidad* y la *educación*, que fueron transferidas por el gobierno central en las primeras décadas de la democracia, éste ha mantenido importantes competencias legislativas en el ámbito de la normativa básica, regulando, por ejemplo, la cartera de prestaciones mínimas que deben cubrir todas las comunidades. Además, el gobierno central ha venido aplicando un modelo de financiación autonómica que, con mayor o menor fortuna, pretende garantizar similares niveles de recursos para similares necesidades de gasto, lo que, en segunda instancia, debería implicar un acceso similar de los ciudadanos a esos servicios transferidos.

En el caso de los programas de renta mínima, dado que se trataba de políticas creadas *ex novo* por las comunidades (no transferidas), el gobierno central no asumió ninguna función de coordinación ni de financiación complementaria hasta la puesta en marcha del *Ingreso Mínimo Vital* en 2020. Al no existir un marco normativo básico, ni tampoco

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

recursos mínimos garantizados por el gobierno central, cada comunidad autónoma diseñó sus propias prestaciones de lucha contra la pobreza con total libertad, sin más restricciones que las marcadas por su presupuesto de ingresos.

El análisis de la evolución de las rentas mínimas autonómicas muestra que en el momento inicial tuvo lugar un claro proceso de imitación cualitativa: las comunidades fueron copiando, una a una, el esquema general del programa pionero del País Vasco, que a su vez replicaba el sistema francés, basado en una prestación básica igual para todos los hogares beneficiarios, más algunos complementos asociados al tamaño y características de esos hogares.

No obstante, *las cantidades asignadas con cada prestación y las medidas para favorecer la inserción sociolaboral fueron muy desiguales desde el principio*. Esas diferencias podrían explicarse por diversos factores. Uno de ellos, tal como se ha confirmado para otros países, podría ser el *sesgo ideológico* del gobierno autonómico o, dicho de otra manera, su mayor o menor sensibilidad o aversión a la desigualdad y la pobreza. Lo que nos muestra la evidencia empírica disponible es que ese sesgo tuvo un impacto relativamente menor en el caso de las comunidades autónomas. Sin embargo, *las diferencias de recursos disponibles* y, muy especialmente, las generadas por el sistema de financiación foral, son responsables de una parte importante de la elevada desigualdad en la cuantía de las rentas mínimas autonómicas.

Con esta evidencia, *¿podemos decir que la descentralización ha tenido un impacto negativo sobre la equidad de nuestro sistema de protección social?* Después de 30 años desde que se crearon, las rentas mínimas siguen siendo más altas en las comunidades más ricas, con la notable excepción de Madrid. Sin embargo, en un trabajo que hemos publicado recientemente junto a JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ en la revista *Papers in Regional Science*, hemos encontrado que la imitación cualitativa que tuvo lugar hace tres décadas fue seguida de una imitación cuantitativa: las comunidades autónomas observan lo que hacen sus vecinos en las políticas de renta mínima y tienden a imitar sus comportamientos. Así pues, parece que la divergencia inicial de los subsistemas autonómicos provocada, entre otras razones, por la distinta disponibilidad de recursos, estaría siendo compensada, aunque solo parcialmente, por el proceso de imitación que ha desencadenado la propia descentralización.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Interinidad y justicia

Luis Ángel Hierro Recio

12/7/2021

Cuando explico a mis estudiantes las diferencias entre la producción pública y la producción privada remarco que una fundamental es que a la producción pública debe realizarse de forma justa. Si compramos un vestido o una aspiradora no nos planteamos cómo se fabrica. *Que la producción privada no sea justa no nos importa, nos importa que sea buena y barata. Sin embargo, el sector público es distinto. No solo queremos que sea buena y barata sino que además sea justa.* Queremos que, si un Ayuntamiento tiene que comprar algo lo haga sin favorecer a un suministrador en particular y que use un procedimiento justo en la contratación. Del mismo modo, si tiene que contratar a un trabajador, un funcionario, queremos que seleccione al mejor, utilizando un proceso selectivo basado en los principios de igualdad, mérito, capacidad y transparencia. En definitiva, queremos que el procedimiento de contratación laboral sea justo. Esta necesidad de producir de forma justa en el ámbito de lo público genera un sinnúmero de normas que pretenden garantizar dicha justicia y que hacen de la producción pública un proceso lento y costoso. Obviamente si renunciáramos a la justicia, si permitiéramos que los gobernantes pudieran contratar a quien quisieran como quisieran, el proceso burocrático desaparecería y la lentitud también, pero los *ciudadanos en una democracia no vamos a aceptar cambiar rapidez por injusticia.*

En el ámbito de la función pública las normas son muy estrictas para mantener esa justicia. Primero hay que aprobar una oferta de empleo público, normalmente con los presupuestos, después hay que convocar un proceso selectivo, normalmente en forma de oposición o concurso-oposición, después hay que realizar todo el proceso selectivo, una vez finalizado hay que adjudicar las plazas y dar posesión de la plaza de funcionario, en algunos casos previamente hay que pasar un proceso formativo, y finalmente, transcurrido un año, se asigna la plaza definitiva. Ese proceso puede durar años y tiene tantos vericuetos que las plazas pueden pasar a dormir el sueño de los justos, e incluso desaparecer sin haber sido nunca ocupadas por un funcionario de carrera.

Uno de los grandes males de nuestras administraciones públicas es su “incapacidad” manifiesta de gestionar los procesos de selección de personal. De hecho, solo los ministerios, y dependiendo de cuál sea, tienen una maquinaria administrativa lo suficientemente engrasada como para organizarlos anualmente. Las administraciones más pequeñas, Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos, suelen carecer de esa maquinaria y de la continuidad suficiente para evitar que los procesos se eternicen. A

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

esa incapacidad hay que sumar que *las leyes se han ido construyendo para mantener una actitud permisiva con las administraciones* que pueden retrasar los procesos selectivos y cubrir las plazas de forma interina durante años y años.

Pues bien, recientemente *el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, en otra sonrojante sentencia (3/6/2021) para la justicia española, *ha señalado que es ilegal mantener indefinidamente como interino a un trabajador público*. Dicha sentencia ha obligado al Tribunal Supremo a cambiar su jurisprudencia, de forma que desde hace unos días la contratación interina sucesiva pasa a ser indefinida transcurridos tres años, que es el plazo legal para realizar los procesos selectivos. Un cambio que en parte ha asumido el Decreto-Ley aprobado por el Gobierno la pasada semana, basado en un acuerdo con los sindicatos para estabilizar a más de 300.000 funcionarios. Dicho Decreto-ley incluye un proceso selectivo especial para reducir sustancialmente la bolsa de interinos acumulada durante décadas, e incorpora el derecho de indemnización por los años trabajados en caso de cese por no haber obtenido plaza.

Al margen de este proceso selectivo especial que es de justicia para los interinos, la realidad es que el cambio jurisprudencial y legal puede convertirse en una rémora para la solución del problema a largo plazo si no se ejerce un control exhaustivo de los procesos selectivos. El Decreto-ley 14/2021 aprobado incorporar una nueva disposición adicional, la 17, para el Estatuto básico del empleado público, con lo que denomina “Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público”, que pretenden poner coto a los actos administrativos que vayan en contra de evitar las interinidades excesivas. El problema está en que esas medidas son inocuas para el principal fundamento de la interinidad funcional, la inacción administrativa.

En efecto, si la Administración tiene que costear todo el proceso de selección, si además va a tener que pagar una indemnización por cese cuando el interino no obtiene la plaza y si la normativa le asigna la condición de trabajador indefinido y por tanto la administración puede conseguir el trabajador estable sin coste alguno ¿para que hacer el proceso selectivo? El resultado puede ser que en no mucho tiempo haya más interinos en lugar de menos, aunque ahora tendrán contratos indefinidos y derecho a indemnización por cese.

Pero puede ser aún peor en términos de justicia. En julio de 2020 el actual gobierno de la Junta de Andalucía, abrió una convocatoria de menos de 24 horas para cubrir de forma interina más de 150 plazas de los cuerpos superior y medio de funcionarios. El despropósito fue tal que el criterio de selección fue el orden de llegada: “La adjudicación de las plazas se realizará de oficio por la Administración, por riguroso orden de entrada de las solicitudes completas en la dirección de correo electrónico arriba

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

indicada” rezaba la convocatoria. La justicia anuló dicha convocatoria cuando los interinos llevaban trabajando casi un año. Pero ¿y si no las hubieran recurrido nadie, como puede ocurrir en la mayoría de las interinidades en administraciones locales? *El derecho reconocido por la justicia europea es individualmente justo, pero si no se articula un sistema de incentivos y de garantía para que los sistemas de selección se realicen antes de tres años, ese derecho puede derivar en una tremenda e irreparable injusticia general.*

Creo que no yerro si afirmo que el futuro del acceso a la función pública española pasa por un cambio que va mucho más allá de este tipo de soluciones. ¿De verdad debe seguir el sistema basculando sobre unos procesos selectivos que se iniciaron hace casi dos siglos, con la *Real Orden de 19 de agosto de 1825*? Como en otras ocasiones estamos ante un parche, necesario pero un parche. No afrontamos el verdadero reto que no es otro que la *reforma radical del sistema de acceso a la función pública* y promoción para ágil y barato al tiempo que garantista. Las nuevas tecnologías y los sistemas de acreditación/habilitación que ya funcionan en algunos ámbitos lo permiten, pero hay que ser conscientes del problema y de la factibilidad de las soluciones de cambio radical.

En 1982, el entonces Ministro de Educación y Ciencia JOSÉ MARÍA MARAVALL puso en marcha la ley Orgánica de Universidades que transformó la Universidad española. En 1986, ERNEST LLUCH, Ministro de Sanidad más tarde asesinado por ETA, puso en marcha la Ley General de Sanidad que transformó el Sistema Sanitario español. El problema de la función pública española es que tras 43 años de gobiernos constitucionales sigue sin haber un nombre de Ministro o Ministra, en este caso de Administraciones Públicas, que añadir a esa insigne galería de Ministros transformadores de lo público.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

El acuerdo sobre la tributación de las multinacionales es, esta vez sí, histórico

David Patiño Rodríguez

20/7/2021

El acuerdo tiene dos grandes bases, o pilares según la jerga de la OCDE. El pilar 1 *reasigna una parte del impuesto sobre los beneficios* que pagan las multinacionales (empresas que facturan más de 20.000 MM€ en todo el mundo y obtienen una rentabilidad superior al 10%) hacia los llamados países “de mercado”. Es decir, reasigna los ingresos a las jurisdicciones en las que desarrolla su actividad realmente. De este modo, la empresa ya no pagará únicamente donde tenga su sede social, abriendo la puerta a que tribute por toda su actividad mundial. Esto supone una *revolución de la fiscalidad* al dar carpetazo al *establecimiento permanente* como base de la tributación. Los países que podrán recibir una parte del impuesto son aquellos en los que las multinacionales *facturen más de un millón de euros*. Igualmente, los beneficios de estas empresas que excedan el 10% (beneficio residual) se asignarán a las jurisdicciones en base a los ingresos que obtengan en las mismas por los que deberán pagar al menos un 20%.

El pilar 2 *establece una base mínima y efectiva para las grandes multinacionales*. Afectará a las empresas que facturen más de 750 MM€ imponiéndoles una tributación efectiva mínima del 15%. La propuesta funcionará como un recargo adicional hasta el mínimo acordado para gravar, de ese modo, los beneficios obtenidos en el extranjero y que hayan tributado a una tasa inferior.

El acuerdo implica la *eliminación de las tasas Google*, sin que casi hayan empezado a arrancar. En realidad, estos tributos nacieron con una vocación transitoria, en tanto en cuanto no existiera un instrumento adecuado para que tributaran las grandes tecnológicas. Por último, también establece la obligatoriedad de acudir a arbitrajes, para resolver los conflictos entre compañías y gobiernos, lo que abre ciertas incertidumbres.

La OCDE estima que la recaudación crecerá en unos 126.500 millones a nivel global cada año y que se podrán redistribuir hasta 85.000 millones a las jurisdicciones, a través de los planes del Pilar 1. Estas cifras han sido cuestionadas por algunos analistas que hacen previsiones mucho más modestas.

La principal crítica al acuerdo se refiere a la cuantía del tipo. El 15% está por debajo de cualquiera de los países del G7, aunque supera el que tienen países como Irlanda. Los grandes países habían abogado por tipos mayores. En concreto, del 25%, en el caso

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

de *Francia y Alemania* o del 21 en el caso de *EEUU*, si bien se acabó optando por el acuerdo de mínimo, que sin embargo, no permitió que *Irlanda* o *Hungría* lo apoyaran.

El plan deberá ser aprobado, finalmente, en la cumbre de la *OCDE* que se celebrará a finales de octubre en Roma y debería estar operativo en 2023, aunque depende de los desarrollos legislativos que deben realizar los países. Igualmente, aún es necesario acordar múltiples detalles como determinar los factores de interacción virtual entre empresas y usuarios que permitan medir su actividad en el país para distribuir los beneficios de las multinacionales entre los países involucrados. O fijar los gastos aceptables como deducibles para determinar la tributación mínima, aunque es verdad que el acuerdo propone emplear el beneficio contable como referencia con un número muy restringido de ajustes permitidos.

Este hito representa un paso importante para que se abandone la perspectiva nacional como base de los sistemas tributarios. Definir los sistemas fiscales desde una perspectiva nacional se había mostrado ineficiente para gravar a las multinacionales y ha provocado una competencia fiscal que ha dado como resultado una reducción en los tipos que es juzgada como excesiva por muchos analistas, especialmente en un periodo con tantas necesidades presupuestarias como el que estamos experimentando. En concreto, *el tipo medio mundial se ha reducido de manera constante desde 1980*. Según *ASEN (2020)* el tipo medio del grupo de 177 países que analiza pasó del 46.52% en ese año al 25.85% en 2020 (ambos promedios ponderados por el PIB). En general, los países pequeños han tenido incentivos a ahondar en la reducción de tipos. Algunos de estos países, como *Irlanda*, *Luxemburgo* u *Holanda* han tenido bastante éxito con esta estrategia, aunque solo para atraer capitales financieros, más que para atraer actividad económica y activos físicos. A nivel global, la reducción de tipos no se ha mostrado muy efectiva para generar crecimientos en la actividad económica. Además, en buena medida, este tipo de prácticas constituye un juego de suma cero en el que las ventajas de unos países se consiguen a costa del perjuicio de otros, principalmente de los países grandes en los que se produce la mayor parte de la actividad de las empresas.

Y aunque es cierto que la competencia fiscal se ha podido desarrollar gracias al comportamiento permisivo de los países, también lo es que, en los últimos años, se han puesto las bases para revertir esta dinámica. En concreto, en este periodo se han adoptado algunas importantes decisiones que han posibilitado el acuerdo que comentamos. Entre ellas destaca la de *EEUU* de poner fin al secreto bancario en 2010, medida que adoptaron después otros muchos países. O el acuerdo adoptado en el seno de la *OCDE* para obligar a las multinacionales a reportar la actividad que desarrollan, país por país, y compartir dicha información entre todos los firmantes de forma automática, medida que entró en vigor en 2019.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

A raíz del acuerdo, la *Comisión Europea* ha retomado la tradicional idea de crear un impuesto de sociedades europeo, y lo ha fechado para 2023. Entre los planes del Ejecutivo europeo está el de establecer una base imponible común, y redistribuir los ingresos del impuesto a través de una fórmula que, si bien aún no se ha fijado, se basaría en los acuerdos alcanzados en la *OCDE*. Estos acuerdos pasarán a ser de obligado cumplimiento, lo que permitirá eludir el tradicional veto de los países contrarios a la medida. Las multinacionales que operen en más de un país comunitario estarán sujetas a este impuesto.

Estaremos atentos a la evolución que lleve este asunto en los próximos meses y años, porque a juicio de este observador, se están poniendo las bases, ahora sí, de la tributación del siglo XXI.

Tras la Covid-19: causas comunes y armonización fiscal

Maite Vilalta Ferrer

26/7/2021

Si una cosa ha puesto de manifiesto la *COVID* son las ventajas de trabajar de forma conjunta y coordinada en la búsqueda de soluciones a los problemas de nuestro mundo. La forma de trabajar de los científicos para poder disponer, lo antes posible, de las vacunas y que éstas se vayan adaptando a las nuevas mutaciones del virus, está siendo un muy buen ejemplo de colaboración, compartiendo repositorios, datos e información a medida que se van produciendo avances. El mundo científico sabe que, para alcanzar la solución, no se puede trabajar de forma aislada, ni tomar decisiones que no tengan en cuenta a todos los seres humanos que habitamos este planeta.

Paralelamente, en el ámbito de la economía, fuertemente afectada por la crisis pandémica, también se están viendo, más que nunca, las ventajas de intentar, a nivel internacional, salir adelante de forma conjunta. Se está trabajando en la búsqueda de grandes consensos sobre las medidas a llevar a cabo. Por ejemplo, sobre el papel que deben tener los *bancos centrales* inyectando liquidez al sistema, o sobre cómo deben ser los planes fiscales de los Estados que forman parte de la *Unión Europea*. Y si hay algo que, sin duda, ha puesto de relieve la *COVID*, es la existencia de un mundo cada vez más desigual, y la necesidad de adoptar medidas para erradicar los efectos devastadores de la desigualdad. En este sentido, cabe poner de manifiesto el acuerdo al que llegaron, hace tan solo unas semanas, las veinte economías más importantes del planeta (el *G-20*), en el que se aprobó el establecimiento de un impuesto global de sociedades estableciendo un tipo mínimo, es decir, armonizando a nivel internacional este impuesto. Se trata de un paso valiente que va en la línea establecida, unos días antes, en otro importante acuerdo adoptado en el seno de la *OCDE* y que fue valorado por la propia institución como un “acuerdo histórico para lograr una nueva arquitectura fiscal internacional más estable y más justa”.

Hace mucho que sabemos que una de las principales funciones del sector público es la de conseguir una sociedad más equitativa, y también hace mucho que sabemos que los gobiernos disponen, para ello, de instrumentos muy potentes, entre los cuales se encuentran los impuestos. Asegurar el acceso de toda la población a la educación, a la sanidad, a los servicios sociales, o la vivienda contribuye, sin duda, a la disminución de las desigualdades, pero difícilmente ello se puede conseguir sin un buen sistema impositivo. Y, precisamente, un buen sistema impositivo es aquel que, entre otras cosas, distribuye la carga impositiva entre la ciudadanía de forma equitativa. Además, hay otra

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

cosa que también hace mucho tiempo que sabemos, y es que para que todo ello funcione en una economía abierta y globalizada como la actual, las *políticas tributarias deben ser tomadas teniendo en cuenta que en este mundo todo es móvil* (las personas, el capital, las mercaderías...) y que, por tanto, debemos evitar que algunos, los que más tienen, acaben encontrando la manera de escaquearse del pago de los impuestos, o evitar que la competencia fiscal provoque la práctica desaparición de algunos impuestos cuya existencia está más que justificada desde un punto de vista económico. El acuerdo adoptado por el G-20 es una advertencia en esta dirección. No pueden existir privilegios, todos debemos remar juntos. Y en fiscalidad esto significa saber provechar los beneficios de la armonización fiscal.

Armonizar no quiere decir uniformizar, pero si quiere decir vislumbrar una causa común a la que todos deberíamos contribuir de una manera justa y equitativa. No vale el dumping tributario ni los paraísos fiscales. Competir sí, pero con lealtad a un objetivo común. No hacerlo de este modo es poner en peligro la cohesión y el bienestar colectivo. El paso que se ha dado a nivel internacional es importante, ahora veremos cómo irá su implementación. No será fácil y esperemos que no sea el único. Lo cierto es que “algo se está moviendo”.

Y si bien todo ello es válido a nivel internacional, también debería serlo a nivel estatal. Los beneficios de vislumbrar y compartir causas comunes y de adoptar medidas pactadas y consensuadas entre todos para alcanzarlas, son infinitos. Todo ello pasa por buscar un fino equilibrio entre, por un lado, el respeto a las decisiones distintas que puedan tomar los distintos sujetos políticos de acuerdo con las preferencias de la ciudadanía, y, por otro lado, por no perder de vista los consensos sobre todo aquello que nos es común, actuando con determinación y lealtad. En el ámbito de la fiscalidad ello pasa, entre otras cosas, por *erradicar privilegios, evitar los paraísos fiscales y la competencia desleal*. Si a nivel internacional, con la complejidad que ello supone, se ha dado un paso importante en la buena dirección, deberíamos ser capaces de darlo también a nivel estatal.

Apuntes para una reforma fiscal en España

Alejandro Esteller Moré

Javier Vázquez Grenno

8/9/2021

La teoría de la imposición óptima ha avanzado en las últimas décadas para que sus resultados sirvan para guiar cambios o reformas en nuestros sistemas fiscales (véase, por ejemplo, [DIAMOND y SAEZ, 2011](#)). En vistas a la [reforma fiscal](#) que, parece ser, nuestro país va a acometer en el corto-medio plazo, resulta interesante, pues, ligar esa teoría con la realidad. Mientras que el que sea en el corto o en el medio plazo depende de cuándo se considera que hemos superado la crisis económica provocada por la pandemia, lo que sí que parece claro es que *la situación estructural de nuestras finanzas públicas necesita una reforma fiscal en profundidad*.

En este artículo, por si puede servir de referencia, trataremos dos cuestiones cuantitativas: el tipo marginal óptimo sobre la renta laboral y el tipo marginal óptimo sobre la renta del ahorro.

1. Tipo marginal óptimo sobre la renta laboral

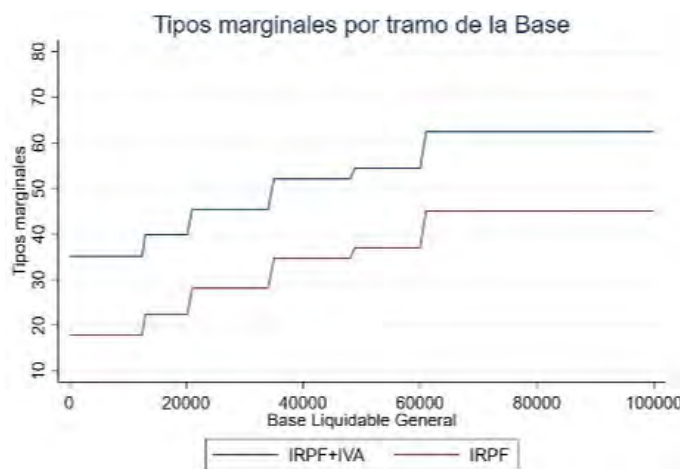
En un artículo reciente, [ESTELLER \(2021\)](#) destacaba la diversidad óptima en el *tipo marginal máximo del IRPF entre CCAA*. Los tipos marginales óptimos en el tramo superior iban desde el 66% (CA de Madrid) hasta el 52% (Castilla-León) en 2015, que podían llegar a diferir de los tipos realmente aplicados. Para ello, se trabajaba con microdatos de la “Encuesta de condiciones de vida” (ECV) y se aplicaba la metodología de [SAEZ \(2001\)](#).

Un paso más allá es ofrecer una caracterización más precisa de la *presión fiscal marginal* que soporta el tramo superior teniendo en cuenta no solo el *IRPF*, sino otros impuestos que, indirectamente, también gravan la renta laboral. Por ejemplo, el *IVA*. El tipo general del 21% se puede asimilar a un tipo sobre la renta laboral del 17,36% (i.e., $0,21/(1+0,21)$). En el gráfico de más arriba se muestra el tipo marginal por tramo de base liquidable (tarifa estatal + autonómica en ausencia de regulación autonómica) considerando tanto el *IRPF* como el *IVA*. En este contexto, el tipo marginal se sitúa en el tramo superior en el 62% para el conjunto nacional, por debajo del óptimo para el conjunto del país (al menos para 2015), 74,7%. A diferencia de [ESTELLER \(2021\)](#), el óptimo se ha obtenido utilizando la muestra de microdatos de declaraciones de *IRPF* 2015 en lugar de la ECV para que sea homogénea la comparación con el análisis del

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

tipo marginal óptimo sobre los rendimientos del ahorro. Y se ha vuelto a utilizar una elasticidad de 0,2, que está en la línea de los resultados de ALMUNIA y LÓPEZ-RODRÍGUEZ (2019). En cualquier caso, un siguiente paso (sobre el cual estamos trabajando) es comparar la evolución de los tipos marginales reales con los óptimos tramo a tramo y a lo largo del tiempo; o incluso incluir en la comparación los tipos marginales derivados de las cotizaciones a la Seguridad Social.



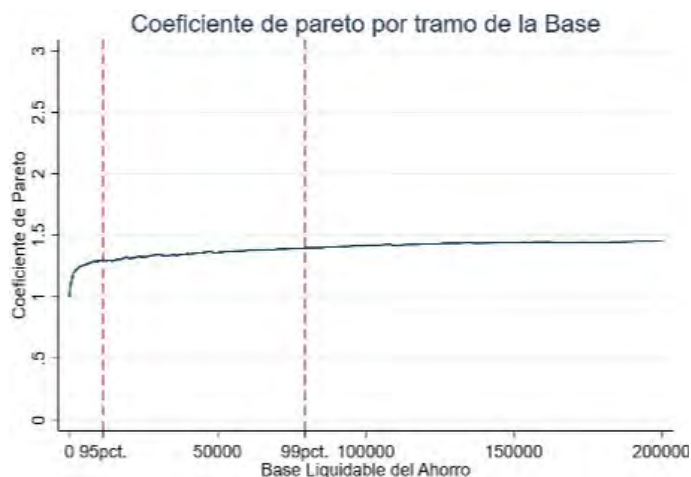
2. Tipo marginal óptimo sobre los rendimientos del ahorro

Un ejercicio similar se puede realizar para los rendimientos del ahorro. En este caso, la teoría ha sido recientemente desarrollada por SAEZ y STANTCHEVA (2018). Los estadísticos y fórmulas que se requieren para obtener la distribución de tipos marginales son muy similares a los obtenidos para los rendimientos del trabajo. Así, aparte de la elasticidad de respuesta de los rendimientos al tipo marginal (sobre lo cual hay apenas literatura en comparación con la estimación de la respuesta de los rendimientos del trabajo), se necesita conocer el coeficiente de Pareto. De nuevo, hemos utilizado los microdatos de la muestra de declarantes de IRPF de 2015. El resultado gráfico se muestra más abajo.

El *coeficiente de Pareto* converge en el tramo superior al valor de 1,45 aproximadamente, mostrando un valor inferior al obtenido de la distribución de la renta laboral (1,69), lo cual es coherente con una distribución más desigual de los rendimientos del ahorro. Estos coeficientes son ligeramente superiores a los de los EEUU [1,38 y 1,6, respectivamente, según SAEZ y STANTCHEVA (2018)], lo cual indica una cierta mayor desigualdad de la renta (declarada) en ese país.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021



A igual elasticidad, dada la mayor concentración de los rendimientos del ahorro, el tipo marginal máximo sobre estos rendimientos debiera ser superior al del trabajo. O, dicho de otra manera, *ceteris paribus*, si la elasticidad de los rendimientos del ahorro es más (menos) de 1,17 veces la elasticidad del trabajo ($1,69/1,45$), el tipo sobre los rendimientos del ahorro debiera ser inferior (superior) al tipo marginal sobre los rendimientos del trabajo. Por consiguiente, la no-existencia de un impuesto pseudo dual sólo es óptima si la elasticidad de los rendimientos del capital es *aproximadamente* 1,17 veces la de los rendimientos del trabajo. Siguiendo, de nuevo, a ALMUNIA y LÓPEZ-RODRÍGUEZ (2019), la elasticidad de los rendimientos del ahorro se sitúa entre 0,25 y 0,35, dependiendo de la metodología y del tipo de activo que genera el rendimiento; digamos, 0,3. Por tanto, la ratio de elasticidades se sitúa alrededor de 1,5, lo cual indica que la presión fiscal sobre los rendimientos del ahorro debiera, sí, ser inferior a la que aplica sobre el rendimiento del factor trabajo.

En concreto, si la elasticidad es de 0,35, el tipo marginal óptimo, dado el valor del coeficiente de Pareto en España para 2015, sería del 66,3%, y si es del 0,25, sería del 73,4%. En cualquier caso, estos tipos son inferiores a los óptimos para el caso de los EEUU por la mayor desigualdad en ese país antes referida. Decir que esos tipos óptimos (66,3%-73,4%) no son directamente comparables con los reales, dado que el capital está gravado en España por una diversidad de impuestos (ya sea a través de la propiedad, el rendimiento o las plusvalías). Es decir, si sólo nos fijamos en el marginal máximo de *IRPF* (actualmente el 26%, a partir de 200.000 euros de base liquidable), estaríamos infracalculando la presión fiscal sobre ese tipo de rendimientos [véase, a modo de referencia, OCDE (2018)].

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

En definitiva, sin duda, la teoría de la imposición óptima, así como el acceso a fuentes muy relevantes de información estadística, es hoy en día una potente herramienta, como mínimo, para tener puntos de referencia alrededor de los cuales, obviamente, pueden entrar otro tipo de factores que acaben determinando el diseño de nuestro sistema fiscal. Una cosa no quita la otra.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

A vueltas con el mercado eléctrico

Amadeo Fuenmayor Fernández

14/9/2021

A nadie se le escapa que, al menos desde principio del verano, el mercado eléctrico no funciona adecuadamente. Día tras días, los medios destacan en titulares que el precio del kilovatio/hora ha batido, otra vez, su récord histórico. La ciudadanía percibe que su factura mensual depende crucialmente de dos factores: el *precio internacional del gas* (otro mercado que habría que revisar), y del *precio de los derechos de emisión de CO₂*.

El núcleo del mercado eléctrico es un mercado *pool*. En realidad, es un mercado diseñado como un mercado de libro de texto de introducción a la economía. Cada hora del día se forma un mercado independiente, en el que se ordenan las ofertas de menor a mayor (se forma de hecho una curva de oferta de mercado como la agregación de las ofertas de los distintos participantes). De igual manera se procede con la demanda. Y allí donde cortan las curvas de oferta y demanda se determina el precio y la cantidad suministrada. Pero lo cierto es que este diseño tiene muchas consecuencias que, aunque evidentes, no dejan de sorprender.

En primer lugar, todos los productores, excepto en contados casos, recibirán la misma remuneración, no importa la oferta que hayan realizado. Esto implica que la remuneración final por el producto no depende de los costes reales de producción (que se suponen relacionados con la oferta que realiza cada productor). Habrá instalaciones que apenas cubran costes (el último participante en el mercado, teóricamente), mientras que otros productores cobrarán una retribución muy superior al precio fijado en su oferta. De aquí viene la idea de los *windfall profits*, o *beneficios caídos del cielo*. A pesar de que puedo ofrecer el producto mucho más barato, recibo una remuneración muy superior, como consecuencia del funcionamiento del mercado. De ahí que el gobierno esté tratando de obtener un suministro más continuado, con retribuciones garantizadas, que salgan fuera del mercado *pool* (*Subastas para el Otorgamiento del Régimen Económico de Energías Renovables*).

Otro problema es que el diseño está pensado para un gran *mercado de carácter competitivo*. Pero actualmente no podemos decir que el mercado eléctrico sea competitivo, al menos en el tramo relevante. Cuando se piensa en un mercado en competencia perfecta, se piensa en miles de productores, con tecnologías de producción muy similares, que compiten para ofrecer su producto “un poquito” más barato que cualquier otro competidor. Esta situación convierte de hecho a los productores en “precio-

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

aceptantes”. Es decir, el precio del mercado es tomado como una referencia, que ningún productor tiene poder para alterar. De esta manera, la única forma de obtener beneficios es rebajando los costes. No es el caso del mercado eléctrico, altamente concentrado. En el año 2020, el 56% de la producción de energía eléctrica era generada por tres empresas: *Endesa*, *Iberdrola* y *Naturgy*, según datos proporcionados por esta última (“El sector eléctrico español en números. Informe 2020”). Pero lo más chocante es que en la otra parte del mercado, la demanda, también están presentes estas mismas empresas. Según la *CNMC*, en 2020 el 83% de la cuota de energía suministrada por comercializadoras procede de una de estas tres empresas. ¿Qué se puede esperar en un mercado en el que oferta y demanda están encabezadas por los mismos agentes? No podemos hablar de un mercado competitivo, ni podemos pensar que un productor individualmente no tiene poder de mercado, máxime si además también es el comprador/intermediario.

El mercado eléctrico es complejo en muchos sentidos. Uno de ellos es que genera un producto perfectamente homogéneo, la energía eléctrica, que puede ser obtenido a partir de tecnologías muy distintas, cada una de ellas con sus ventajas e inconvenientes: disponibilidad horaria, velocidad de acoplamiento, capacidad de adaptación, estructura de costes fijos y variables, dependencia de combustibles, efectos medioambientales, etc. Pero actualmente el precio de todo el mercado depende de una sola de ellas, la producción en centrales térmicas de gas. Si para satisfacer la demanda debe entrar alguna oferta de una central de gas, el precio de ésta determinará todo el mercado. Y el coste de producción de este tipo de centrales es el que se ha disparado, arrastrando todos los precios mayoristas.

Un pequeño productor de energía, que sólo dispone de una instalación con una tecnología determinada, lo único que puede hacer es ofrecer su producción a un precio sólo suficiente para cubrir sus costes (en lo que se incluye lo que puede denominarse un beneficio “normal”). Sin embargo, un gran productor, que dispone de varias opciones tecnológicas, y tiene abundante información del coste de producción de cada una de ellas en cada hora y día del año, puede organizar estratégicamente su producción. La situación ideal para este productor es que la alternativa más cara determine el precio, disponiendo de otras alternativas de producción de mucho menor coste. De ahí las sospechas de las que se ha hecho eco los medios este verano sobre el desembalse exagerado de algunos pantanos, o la caída en la producción eólica.

Por último, cabe destacar un último aspecto: el camino que va desde la noticia hasta la factura. Es un camino muy largo. La noticia que aparece cada día hace referencia a un precio récord que se ha producido en una hora determinada del día en el mercado

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

mayorista. Sin embargo, lo que paga el consumidor acogido a la *PVPC* (Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor) está formado por un conjunto de elementos, en los que el aumento de precio mayorista del kilovatio/hora en una hora determinada de un día se refleja de modo muy débil. Al coste de consumo de energía hay que sumar el cargo por la potencia contratada, los pagos por peajes de transporte y distribución, el margen de comercialización, etc. No se trata de minimizar el impacto, pero desde luego es muy inferior al que se anuncia en los titulares.

En el momento de redactar estas líneas está reuniéndose el *consejo de ministros* para lanzar un paquete de medidas que frene esta escalada. En parte tratará de suavizar el efecto sobre la factura reduciendo los impuestos, porque a corto plazo la capacidad para influir en el sistema y en los precios es bastante limitada.

Financiación autonómica y población ajustada: un encaje diabólico

Juan José Rubio Guerrero

21/9/2021

Un tema central en la articulación de un sistema coherente y racional de financiación autonómica *va a ser la determinación de los criterios para la valoración de costes en la prestación de servicios, a cargo de las Comunidades Autónomas, a los que vincular las necesidades de gasto.*

Resulta altamente complicado realizar una estimación directa de las necesidades de gasto homogéneo por CCAA, por lo que una alternativa evidente a partir del modelo actual sería *revisar la definición de población ajustada para que refleje el principio de unidad de necesidad de forma más uniforme en todos los territorios.*

El concepto de población ajustada del modelo actual no responde a un estudio riguroso de necesidades, sino a unas ponderaciones que intentan incorporar las diferencias en necesidades y en costes de oferta en la provisión de servicios públicos básicos. Así, se intenta ajustar por la pirámide de población para tener en cuenta los colectivos que requieren mayor gasto. Entendemos que debería revisarse la incidencia que el volumen de población menor de 24 años y la mayor de 65 años tiene sobre el coste final de la prestación de servicios públicos, aunque es evidente que la ponderación asignada a variables de este tenor será siempre discutible si no se realiza un análisis riguroso de su incidencia en la utilización de los servicios públicos.

Es mucho más problemática la inclusión de *variables no poblacionales, como la superficie o la dispersión de la población.* Entre otros elementos a considerar, no suelen tenerse en cuenta los costes fijos en que se incurre para la prestación de los servicios que resultan especialmente gravosos en aquellas Comunidades de menor tamaño o con una mayor dispersión poblacional por lo que tienen que realizar mayores inversiones en colegios o centros de salud. En este sentido, parece especialmente deficiente la definición de la variable “dispersión” que tiene en cuenta exclusivamente el número de entidades singulares, núcleos de población de cada CA, sin considerar factores tan relevantes como densidad de población o distancia entre núcleos de población.

Valga como ejemplo que no parece razonable que *Asturias y Cantabria*, Comunidades uniprovinciales con muchas entidades singulares con distancias reducidas entre ellas, se beneficien en mayor medida de esta variable que las CA con mayor extensión

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

geográfica de nuestro país: *Castilla-La Mancha, Andalucía o Aragón*. Es evidente que habría que considerar de manera rigurosa la distancia de la población a los centros educativos y sanitarios, la necesidad de una mayor dotación de centros para prestar los servicios públicos, especialmente en el caso de la educación obligatoria y la atención sanitaria primaria, y, en general, todos los factores que determinan el sobre coste en la prestación de los servicios públicos derivados de la dispersión poblacional y el vaciamiento territorial.

Otro elemento que habría recuperar en relación a modelos anteriores es la variable *renta per cápita*, ya que su no consideración compromete el objetivo de solidaridad interterritorial que se pretende con la nivelación. Es un hecho contrastado que las comunidades autónomas con menor renta per cápita tienen un mayor porcentaje de usuarios tanto de sanidad como de educación pública, al no disponer de oferta razonable en el sector privado. Las variables poblacionales no explican adecuadamente el coste de la prestación de los servicios públicos por cuanto ignoran la participación del sector privado en su provisión y, por tanto, el efecto en los costes que se derivan de la reducción de usuarios de los servicios públicos.

Entendemos que, ante una falta de revisión integral del modelo, el debate se va a centrar en la determinación de las variables que configuran el índice de *población ajustada* en el modelo vigente y que será determinante del reparto de los Fondos, y aquí cada comunidad va a que jugar sus cartas en coalición con aquellas otras que tienen una problemática similar, sin que los colores políticos puedan distorsionar decisiones que afectan al bienestar de nuestros ciudadanos. En estos días, reuniones de los presidentes de las Comunidades presuntamente infrafinanciadas (*Valencia, Andalucía y Murcia*) frente a otras de comunidades con problemas de despoblación rural y costes fijos elevados (*las dos Castillas y Aragón*) ponen de manifiesto la dificultad de cuadrar intereses, en gran medida, antagónicos a la hora de definir una variable clave en el reparto de la financiación autonómica.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

La armonización fiscal es una cuestión de grado

Diego Martínez López

27/9/2021

Hace unos meses se vivió un intenso debate político y mediático sobre *armonización fiscal en las Comunidades Autónomas* (CCAA). Como suele ocurrir en estos casos, cuanto mayor es el ruido menor es la calidad dialéctica del debate y, por supuesto, menor la capacidad de llegar a alguna conclusión operativa. Y, en efecto, eso fue lo que ocurrió. Ahora estamos a la espera del informe que en febrero presentará el comité de personas expertas para la reforma del sistema tributario, que casi con toda probabilidad se pronunciará sobre este tema. Mientras tanto, sí puede resultar apropiado que recuperemos el componente técnico de la discusión y a ello pretende contribuir modestamente lo que sigue.

La necesidad de homogeneizar (que no uniformizar ni centralizar) las políticas tributarias de ayuntamientos, regiones o Estados se viene explicando en las Universidades desde hace décadas con sencillas herramientas de teoría de juegos. Pero no es necesario ir tan lejos para entender por qué la mayoría de los economistas dedicados a la hacienda pública estamos a favor de algún tipo de armonización fiscal. Por dos potentes razones que están gravadas en el ADN de nuestra profesión: *eficiencia y equidad*.

Confiamos en que el mercado es la mejor guía para que ciudadanos y empresas decidan, entre otras cosas, dónde establecerse. Así, la mayoría de economistas pensamos que las diferencias fiscales no debieran influir en la decisión sobre dónde vive una familia o se instala una empresa. Consideramos, por el contrario, que las preferencias y productividades (relativas) son mejores criterios para decidir localización y favorecer la eficiencia.

No obstante, también sabemos que los gobiernos no solo interfieren en ese mundo idealizado a través de impuestos (más o menos elevados o reducidos) sino con gasto público. Y conscientes de esa realidad, admitimos que puede ganarse eficiencia si los movimientos de personas y empresas se producen mirando el menú fiscal completo. Esto es, no solo los impuestos sino también los gastos que ese gobierno, más o menos intervencionista, proporciona. No en vano, el que los ciudadanos emigren o voten por un determinado gobierno según su menú fiscal es una forma de casar la realidad con las preferencias de esos ciudadanos.

Ahora bien, existen al menos dos condiciones para que esa movilidad guiada por motivos fiscales no vaya en detrimento del bienestar general de un país como el nuestro,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

si pensamos en las CCA. Una es que una política de bajos impuestos no desemboque en desequilibrios fiscales o demandas de más recursos de un modelo de financiación común que, de una u otra forma, debemos soportar todos. Supondría también un perjuicio en términos de equidad. Fíjense en el ejemplo de la Comunidad de Madrid, paradigma de impuestos reducidos: quejas por infrafinanciación y un cumplimiento de los objetivos de déficit público no mejor que el de Asturias, Canarias, País Vasco, Galicia o La Rioja.

Con otras palabras, *no es un ejercicio de corresponsabilidad fiscal exhibir reducciones de impuestos al tiempo que se piden más recursos al sistema o se incumplen los objetivos de déficit público*. Si se bajan impuestos, hay que apechugar también con una menor capacidad financiera para el gasto público. Y frente al argumento de que bajando impuestos se recauda más que si no se redujesen, dados los tipos que tenemos en España, simplemente afirmar —una vez más— que no debe confundirse correlación con causalidad. El sol sale por la mañana no porque canten los gallos; aunque suele ocurrir que ambos fenómenos coinciden.

Y hay una segunda condición a fin de aceptar una movilidad por motivos fiscales que no sea dañina para el bienestar común. A saber, que esa emigración en busca de menores impuestos, y no siempre consistente con que deberían recibirse en consecuencia menos servicios públicos, no perjudique a las regiones emisoras en forma de huida de bases imponibles. En efecto, la fuga de, principalmente, empresas de un territorio es la consecuencia de una competencia mal entendida.

Como decíamos más arriba, ciudadanos y empresas moviéndose por motivos fiscales, con la restricción presupuestaria de los gobiernos receptores desequilibrada, no solo atenta contra la eficiencia. También obligaría a las regiones de las que emigran a elevar su presión fiscal sobre los que se quedan, a fin de mantener un determinado nivel de recaudación, con el inevitable deterioro de la equidad. Se pagarían impuestos más elevados en algunos territorios no como consecuencia de las preferencias de sus votantes sino para compensar la huida de contribuyentes. Tampoco se acepta aquí el argumento de que bajando impuestos se recauda más: pregunten a responsables de hacienda y que respondan como si nadie los escuchase.

En definitiva, no se trata de centralizar o uniformar impuestos sin más pues muchos de ellos admiten una descentralización razonable. Tampoco de entregarlos a una competencia fiscal desaforada, con costes sobre la eficiencia y la equidad. *La armonización fiscal es una cuestión de grado*, que consiste en situarse entre esos dos extremos polares. Como ha ocurrido con los impuestos indirectos en el ámbito de la Unión Europea.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Y entre las fórmulas (no excluyentes) que se pueden utilizar citemos dos. Una, *aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal de las CCAA* reduciendo (todavía más) la actual nivelación parcial. Puede hacerse dejando en manos de los gobiernos regionales una proporción de sus impuestos superior al 25 por ciento actual; esto es, que aportasen menos al Fondo de Garantía. Se incrementaría así la sensibilidad de los ejecutivos autonómicos ante sus decisiones tributarias, si bien es cierto que las de mayor capacidad fiscal ganarían más en autonomía. En cualquier caso, esta decisión sobre nivelación debería venir avalada, a mi juicio, por una decisión política ya que desde el punto de vista técnico puede argumentarse que no existe un vínculo directo entre menor nivelación y mayor eficiencia (MARTÍNEZ y PEDRAJA, 2018).

Otra fórmula, podríamos decir que más técnica, es *mejorar el cálculo de las recaudaciones normativas* que determinan las aportaciones autonómicas al citado Fondo de Garantía. Hoy en día, aunque bien situadas en el marco conceptual de un sistema de financiación territorial que pretenda desincentivar rebajas estratégicas de impuestos cubiertas con transferencias de nivelación, su cuantificación dista de ser la adecuada. Salvo en el caso del *IRPF*, las del resto de tributos tradicionalmente cedidos responden a eso, a una recaudación tan tradicional como alejada de toda racionalidad.

El planteamiento moderado sobre armonización que se defiende en estas líneas obliga a descartar oxímoron del tipo “armonizar a la baja”. *¿Qué es eso de “armonizar a la baja”?* Quiénes lo defienden, a mi juicio, o no saben de qué hablan o no cuentan con suficiente honestidad intelectual como para llamarla competencia fiscal. Que por otra parte es muy legítima y atractiva pero que hay que situar en su dimensión completa, a saber, menos impuestos conducen a menos capacidad de gasto para la Administración. Lo cual, insisto, se puede defender desde el punto de vista político con suficiente soltura y fundamento, y sin esconderlo debajo de la alfombra.

[Esta entrada es una versión ligeramente modificada del artículo publicado por el autor el pasado 25 de septiembre en los periódicos del *Grupo Joly*.]

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

¿Para cuándo una verdadera reforma fiscal a nivel local?

Alberto Vaquero García

5/10/2021

Tanto los profesionales que trabajan en el mundo local como los investigadores universitarios en este campo, venimos solicitando desde hace años un cambio en el sistema fiscal local, especialmente en todo lo que rodea a los impuestos.

El modelo fiscal de los ayuntamientos en España, aunque ha tenido algunos retoques, apenas ha cambiado en las últimas cuatro décadas, lo que no ha permitido abordar en profundidad su revisión. Si a esto unimos el *minifundismo local* en algunas CCAA el resultado es una merma en la capacidad potencial de captación de recursos. Algo que ni tan siquiera se corrigió durante el *boom* inmobiliario, previo a la gran recesión cuando se produjo cierta mejora transitoria en las arcas públicas locales por el crecimiento en la construcción de vivienda y el aumento de la recaudación por la vía de las tasas.

En consecuencia, es necesario apostar por una *nueva fiscalidad local*, donde además de seguir aplicándose sobre los bienes inmuebles, se debe explorar otras vías, como puede ser gravar la renta individual y la actividad económica. Es evidente que muchos de los bienes y servicios que garantizan los ayuntamientos van dirigidos a personas concretas y que aquellos prestan servicios que inciden en la actividad económica. Por lo tanto, es necesario garantizar capacidad fiscal que atienda a esta realidad. Por otra parte, si la fiscalidad se abre a otras bases tributarias diferentes de la propiedad, este ejercicio también permitiría *estabilidad y flexibilidad* en los ingresos impositivos.

Mientras no se produzca esta reforma resultaría conveniente abordar algunos retos sobre los cinco impuestos locales. Con relación a las tres figuras impositivas obligatorias: Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) todas ellas pivotan sobre elementos diseñados por la Administración General del Estado, en especial las bases utilizadas como referencia para su aplicación, lo que puede implicar una recaudación fiscal condicionada por las directrices estatales.

Por otra parte, el *esfuerzo fiscal no es el mismo en todos los municipios españoles*, lo que provoca una presión fiscal dispar incluso cuando ponderamos en función de la población. Tipos más reducidos y mayores bonificaciones parecen estar, al menos en parte, detrás de este resultado. Sería necesaria una revisión completa del bloque de exenciones y beneficios fiscales, además de acercar los tipos impositivos a la media nacional. En esta línea también sería interesante una mayor participación de los gobiernos locales en

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

la actualización de los valores catastrales, que no siempre están actualizados y que condicionan en gran medida la recaudación obtenida por el *IBI*, entre otros impuestos.

En cuanto al *LAE*, mientras no se produce un cambio de calado, habría que reformular el procedimiento de cálculo, que parece recordar, salvando las distancias, al complejo sistema de estimación objetiva del *IRPF*. Lo ideal sería contar con un *LAE* parecido al que tienen los gobiernos locales franceses y alemanes, donde se grava el capital físico de los negocios locales.

En cuanto al *IVTM* hay que tener cuidado en evitar la movilidad de las bases tributarias y al mismo tiempo, orientar su funcionamiento hacia un impuesto verde y no como hasta ahora, en donde la potestad en la aplicación de bonificaciones por razones “ecológicas” provoca diferencias de calado a nivel municipal. Tanto es así que, con el actual diseño, basado en gran medida, en la potencia fiscal, se puede dar la paradoja que dos vehículos con los mismos caballos fiscales, pero con precios diferentes, tributen por la misma cuantía. Sin duda, esto genera problemas de inequidad e injusticia tributaria. Si se trata de un impuesto que grava la riqueza, estas diferencias no deberían existir. Algo distinto es optar por un impuesto “verde”, pero es que ahora no tenemos ni uno ni otro.

Por lo que respecta al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (*IIVTNU*), en algunas CCAA existe una importante capacidad fiscal no aprovechada al no ser una opción extendida. A nivel nacional, en 2020, solo lo aplican el 49% de los ayuntamientos, al ser de naturaleza potestativa. Incluso, tras la última gran reforma, es complicado justificar la base imponible del *IIVTNU*, como paso previo a la determinación de la plusvalía, como el producto del valor catastral de un terreno por un coeficiente (variable en función del número de años) por ese número de años, en vez de considerar el incremento real de valor, que se podía obtener a través de una ganancia patrimonial a partir de la diferencia entre el valor de transmisión y adquisición. Esta “herencia” es cuanto menos difícil de explicar.

Con relación al segundo impuesto potestativo, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obra (*ICIO*), es evidente que un tributo con tanta trascendencia práctica merece algo más de los cuatro artículos contenidos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. No es de extrañar que la escasa generosidad normativa, haya provocado numerosos desarrollos por el Tribunal Supremo. Además, sin llegar a las cotas de no aplicación que tiene el *IIVTNU*, tampoco se trata de un tributo extendido en el panorama fiscal local.

Con todo, no podemos obviar las tensiones políticas que pueden condicionar el uso de la capacidad tributaria propia de los ayuntamientos. Aplicar impuestos no es algo

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

popular; hay que evitar que el responsable político caiga en la generosidad mal entendida de aplicar tipos impositivos reducidos y/o importantes bonificaciones en los tres impuestos obligatorios: *IBI*, *IAE* y *IVTM* y, además, no tenga excesivo interés en aplicar figuras impositivas potestativas. Sin embargo, si se quieren contar con servicios públicos de calidad, hay que contar con impuestos locales que permitan una adecuada recaudación para mantener las necesidades de gasto. Se lo debemos a la ciudadanía.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

De viviendas, propietarios ricos e IBI

Javier Suárez Pandiello

12/10/2021

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

De esta manera se recoge en el artículo 47 de la *Constitución Española* el derecho de las personas a la vivienda y la obligación de las administraciones públicas a tomar medidas para garantizarlo.

A estos efectos, durante los últimos días hemos estado recibiendo diversas noticias acerca de la inminente presentación de un nuevo *proyecto de Ley de Vivienda* que acometerá cambios sustanciales en la regulación de este bien, tras los acuerdos presuntamente alcanzados entre los grupos que sustentan al actual gobierno de coalición.

Por lo que ha trascendido hasta la fecha, estos acuerdos implicarían, entre otras cosas, el destino del *30% de las nuevas promociones a vivienda protegida* (de la cual la mitad iría a vivienda social, imagino que como medida *antigueros*), *la regulación (en la propia ley) de los precios de alquiler* para las zonas tensionadas y una *penalización a las viviendas vacías* instrumentada mediante un *recargo del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) de hasta el 150%*, que podrán aplicar los ayuntamientos, todo ello sin perjuicio de las competencias que en materia de vivienda tienen transferidas las comunidades autónomas. Además, ya fuera de la ley de vivienda, el gobierno ha anunciado que los futuros presupuestos incorporarán un bono de 250 euros para fomentar la emancipación de los jóvenes de entre 18 y 35 años.

Desde el punto de vista del análisis económico resulta arriesgado hacer una valoración a conciencia de unas medidas cuya concreción se desconoce, en la medida en que uno ya viene escaldado de anuncios más o menos populistas, que finalmente, en el proceso de traslación de las musas al teatro, suele menguar por exceso de cocción. No vamos a ser aquí como aquellos que anuncian recursos preventivos de inconstitucionalidad sobre leyes que aún no han sido aprobadas. Sin embargo, en el breve espacio de una entrada de blog, no me resisto a exponer algunas reticencias ante alguna de las medidas anunciadas, por si quienes deben adoptar las decisiones últimas en la materia quisiera tomarlas en consideración.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Una de las singularidades que hacen de la vivienda un bien peculiar es que se trata simultáneamente de un bien de consumo y de un bien de inversión. Por la primera de esas características, los individuos disfrutan de servicios esenciales que van desde el cobijo ante las inclemencias del tiempo hasta el disfrute en condiciones de privacidad y mayor o menor confort de toda una serie de actividades, algunas de ellas imprescindibles para el desarrollo humano. La otra característica convierte a la vivienda en una fuente de rentas alternativa a otros bienes de capital (real o financiero) en la que materializar los ahorros. Sin embargo, de las medidas anunciadas parece desprenderse que la regulación prevista sólo atiende a su carácter de bien de consumo, en la medida en que parece buscar por encima de todo la moderación (por decirlo en términos eufemísticos) de los precios, lo que no constituye más que una parte del problema. En un mercado competitivo los precios se determinan por interacción entre oferta y demanda y es sabido que, en general, las regulaciones tendentes a topar precios llevan a generar escaseces por insuficiencia de oferta.

En el caso que nos ocupa, uno esperaría que la obligatoriedad de limitar los precios de venta a un porcentaje relevante de cualquier nueva promoción llevaría a retraer la inversión en el sector (al reducir su rentabilidad esperada) además de producir inseguridad jurídica (cambia las reglas de juego sobre la marcha a quienes eventualmente pudieran haber comprado suelo con otras expectativas). En consecuencia, ello llevaría a reducir la oferta de vivienda nueva y con ello a elevar sus precios.

Habrà quien argumente que, en realidad, esto no es tan importante en el corto plazo dado el importante *stock* de viviendas desocupadas existentes (según datos del INE en el censo del 2011 estas eran el 13,65% del total de viviendas), las cuales se pretende movilizar mediante la medida propuesta de penalización fiscal (recargo sobre el IBI). Sin embargo, aunque lo pudiera parecer, el IBI no es precisamente un modelo de impuesto equitativo y un recargo como el propuesto dista de ser una panacea, como traté de mostrar más extensamente en otro lugar¹, por cuanto lleva implícitas discriminaciones varias (en función de la materialización del ahorro o entre hipotecados y no hipotecados, por no entrar en las originadas por la pléyade de beneficios fiscales incorporados). En consecuencia, cuando se enfoca a los “propietarios ricos” para solucionar el problema de la vivienda y se quiere penalizar a quienes poseen viviendas desocupadas, se debería tener en cuenta que, además de la dificultad, ya constatada hasta la fecha, para definir explícitamente el carácter de desocupada de una vivienda, hay propietarios incluso más ricos que por haber decidido materializar su ahorro, por

¹ SUÁREZ PANDIELLO, J., “Repensando el IBI”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º IV, Sección A Fondo, septiembre 2020.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

ejemplo, en activos financieros son tratados fiscalmente de forma mucho más benévola. *Discriminar a las personas por sus elecciones a la hora de adoptar sus decisiones de inversión no da precisamente ejemplo ni de equidad ni de eficiencia.*

Ciertamente, es misión de los poderes públicos que sus políticas contribuyan a mejorar la eficiencia y la equidad de la economía, objetivos estos que a menudo es difícil que se alcancen simultáneamente, por lo que resulta perfectamente legítimo que un gobierno priorice uno sobre el otro. Desde este punto de vista, se podría entender que un gobierno con sensibilidad “progresista” ponga el foco en tratar de garantizar el acceso a la vivienda de los menos favorecidos, intentando abaratar los alquileres una vez que parece que la tendencia de los españoles a hacerse con una vivienda en propiedad disminuye año a año (en 2001 se alcanzó el pico con un 82,2%, porcentaje que ha descendió hasta el 76,3% en 2018, según datos recogidos en es.statista.com). Sin embargo, un problema de este calibre no se resuelve con soluciones simples a golpe de ley. *La economía nos enseña que los efectos de las normas sobre los incentivos y los fenómenos de incidencia y traslación de las cargas tributarias juegan papeles decisivos tanto en la producción como en el consumo.* Una cosa es a quién se le cobran los impuestos y otra distinta quién los paga.

La imposición sobre los beneficios de las grandes multinacionales: ¿un acuerdo histórico?

José María Durán Cabré

18/10/2021

El pasado 8 de octubre 136 países acordaron modificar las normas de la fiscalidad internacional que resultan de aplicación a las grandes multinacionales con el objetivo de que tributen por sus beneficios en el país donde realmente los obtienen. Este acuerdo ha sido visto por muchos como un paso histórico hacia una nueva era en la fiscalidad. A continuación, vamos a destacar brevemente cuáles son los aspectos más relevantes del acuerdo y cuál puede ser realmente el impacto futuro del mismo.

El acuerdo está integrado por *dos partes, denominadas pilares*, independientes entre sí: el primero, que establece un nuevo marco de localización de los beneficios, y el segundo, que fija un nivel mínimo de imposición efectiva. Veamos cada uno de ellos.

Bajo el *primer pilar*, una parte de los beneficios extraordinarios de las grandes multinacionales dejará de tributar en el lugar donde está situada la empresa, que en la práctica se observa que puede ser fácilmente manipulable, para pasar a tributar donde están situados los consumidores de los productos que, se entiende, refleja mejor dónde efectivamente se ha obtenido el beneficio y además se considera que es menos manipulable.

¿Qué grandes multinacionales se verán afectadas? Aquellas que facturen globalmente más de 20.000 millones de euros al año y que obtienen beneficios extraordinarios, esto es, que sus beneficios superan un margen del 10%, considerado normal, y que se calcula como beneficios antes de impuestos con respecto al total de ingresos.

¿Qué parte del beneficio extraordinario pasa a tributar en destino? El 25%, lo que en otras palabras significa que la totalidad del beneficio ordinario y el 75% del beneficio extraordinario sigue tributando en origen. En todo caso, se exige que los ingresos obtenidos en el país de destino sean al menos de 1 millón de euros, o de 200.000 euros en el caso de pequeños países.

¿Cómo se implementará este pilar? Se prevé un acuerdo multilateral entre todos los países que se firmará a mitad de 2022 para que entre en vigor en 2023.

A falta de conocer la letra pequeña de este acuerdo, que sin duda resulta fundamental en el campo de la fiscalidad, parece claro que se limita el alcance de aplicación de este primer pilar a unas pocas empresas: Teniendo en cuenta que el acuerdo excluye a las

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

entidades financieras y extractivas, DEVEREUX y SIMMLER calculan que sólo afectará a 78 de las 500 empresas más grandes del mundo. No obstante, y a pesar de que se aplicaría únicamente sobre el 25% del beneficio extraordinario, *se relocizarán 125.000 millones de dólares cada año* como consecuencia de esta nueva norma de localización del beneficio, según estima la OCDE. En definitiva, aunque vemos que el alcance de este primer pilar es reducido, ciertamente introduce un cambio muy importante respecto a la normativa tradicional: una parte del beneficio tributará en destino. Habrá quien piense que el alcance de este cambio podría ser mucho mayor, pero desde un punto de vista cualitativo sí se puede afirmar que introduce un cambio fundamental en la fiscalidad internacional que, abriendo así el camino a cambios futuros más ambiciosos. Aunque en el acuerdo se afirma que se pretende limitar, la complejidad introducida por el pilar I resulta evidente, puesto que además se aplicará conjuntamente con las normas tradicionales de localización, ya de por sí complejas.

Una última cuestión a destacar sobre este primer pilar es que incluye la eliminación de los impuestos sobre los servicios digitales que algunos países de manera unilateral, *entre ellos el nuestro*, habían introducido para gravar a algunas multinacionales digitales. Su papel en nuestro sistema fiscal no habrá sido, por tanto, especialmente brillante.

El *segundo pilar* del acuerdo introduce un tipo impositivo mínimo global del 15% para aquellas multinacionales que facturen más de 750 millones de euros. Este tipo mínimo efectivo se calculará de manera homogénea a nivel de cada país partiendo del resultado contable. Además, el país donde esté situada la matriz de la multinacional puede complementar hasta este 15% el gravamen que sus filiales hayan soportado en otros países si los beneficios obtenidos en estos territorios son gravados a un tipo efectivo inferior. En consecuencia, el pilar II pretende limitar la competencia fiscal entre territorios al establecer una imposición mínima del 15% en todos ellos. La OCDE estima que este tipo mínimo generará 150.000 millones de dólares anuales adicionales en la recaudación global del impuesto sobre sociedades. En este caso se prevé que la OCDE desarrolle en 2022 las reglas modelo de este pilar, para que los países las recojan en un ordenamiento interno a fin de aplicarlas también a partir de 2023.

El desarrollo de los dos pilares dependerá de la letra pequeña que, como ya hemos dicho, aún no se conoce y que resultará fundamental. No obstante, los criterios fijados en el acuerdo de octubre nos permiten efectuar una primera evaluación tomando como marco de referencia los principios generales de la hacienda pública. El acuerdo puede suponer un *incremento en la recaudación* del impuesto de sociedades de aquellos países que más están padeciendo ahora la deslocalización de beneficios y la competencia de los territorios de baja o nula tributación, lo que sería positivo para aquellos países,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

especialmente en un contexto como el actual de deterioro importante de las finanzas públicas. Asimismo, que no todas las empresas pueden eludir en un mismo grado los impuestos existentes en los países donde obtienen beneficios, el acuerdo puede ayudar a *igualar las condiciones de juego* de todas, mejorando la equidad horizontal y eliminando distorsiones. Si, además, las *normas de localización del beneficio en destino resultan menos manipulables*, como en general se suele considerar, la nueva normativa reduciría las distorsiones que ocasiona el impuesto sobre sociedades. Igualmente, se puede pensar que el acuerdo mejorará la *progresividad* de los respectivos sistemas fiscales al conseguir finalmente que las empresas tributen más. Ahora bien, al respecto resulta importante tener en cuenta que desde este punto de vista el resultado final *dependerá de cómo reaccionen las empresas* que vean aumentada su factura fiscal global: ¿la reacción de su demanda ante variaciones en el precio (elasticidad) les permitirá trasladar la nueva carga tributaria a sus clientes, a sus proveedores o incluso a sus trabajadores? ¿O serán los accionistas de las mismas los que soportarán el incremento? ¿O qué porcentaje recaerá sobre cada colectivo? Por último, de la lectura del acuerdo, y aunque aún falte como hemos dicho la letra pequeña de cada pilar, parece claro que nos podemos olvidar que la nueva normativa vaya a introducir algún tipo de simplicidad en nuestros sistemas fiscales; coexistirán dos sistemas, añadiéndose, por tanto, a la complejidad del antiguo, la inherente al nuevo sistema. Aunque es verdad que su aplicación se limita a unos pocos contribuyentes muy grandes, pero parece cada vez más claro que *en el mundo globalizado actual, la normativa fiscal difícilmente puede ser simple*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

¿Un efecto corrector para la próxima financiación autonómica?

David Cantarero Prieto

27/10/2021

Las noticias cambian constantemente el escenario y, por ello, a la vez que conocíamos hace unos días que el Estado de las Autonomías dispondrá de más recursos que nunca para este próximo año 2022 (112.213 millones del sistema de financiación) también se daba a conocer que la *Airef* se unía al *Banco de España* y rebajaba la previsión de crecimiento (recalculaba así el avance del PIB al 5,5% en 2021 y el 6,3% en 2023 frente al 6,5% y 7% que sigue planteando el Gobierno) en la que se basa precisamente el Presupuesto por el cual se estiman dichos recursos que mencionaba antes. En todo caso, un uso del lenguaje que nos recuerda a épocas pasadas en las etapas pre-negociación vuelve a aparecer en los titulares de prensa: “reclamar el mismo trato”, “ajustarse a singularidades”, “principios comunes”, “cuestión de justicia”, “frentes *vs.* alianzas”, etc.

El caso es que las reivindicaciones de una mejor financiación no sólo vienen de las denominadas Comunidades históricas sino también de otras como *Valencia, Murcia o Baleares*, lo cual nos indica que al haber pasado ya 12 años desde la entrada en vigor de la última reforma siguen existiendo en el actual sistema problemas crónicos que es necesario resolver debido fundamentalmente a su complejidad y falta de transparencia, sus resultados en forma de distribución de financiación por habitante ajustado francamente dispares (*Cantabria, La Rioja y Extremadura* tienen hasta 700 euros más de financiación por habitante anualmente que las regiones que indicábamos que argumentan que tienen problemas de infrafinanciación) y desiguales, a su falta de avances en corresponsabilidad fiscal y autonomía de ingresos así como, por supuesto, su manifiesta necesidad de mejora en términos de fondos niveladores que aporten resiliencia y certidumbre a las Comunidades frente a crisis como la que aún vivimos debido al coronavirus y sus efectos.

Por todo eso y aunque la apertura de un proceso formal de reforma del sistema de financiación autonómica depende fundamentalmente de voluntades políticas de cara a 2022 puede que la negociación como tal de dicho nuevo sistema esté más próxima de lo que pensamos. Y en ese debate es urgente reformar el concepto de “población ajustada” o “unidad de necesidad” (que hasta el momento se calcula ponderando la población con la superficie, dispersión, insularidad, proporción de personas menores de 16 años o de mayores de 65, etc.) y considerar algún tipo de “ingreso mínimo autonómico” para cubrir los “gastos fijos” del modelo pues de lo contrario reformular tal cual la “población ajustada” para no tener en cuenta dicho “efecto corrector” para que no

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

sea un criterio capitativo que no ajuste por el coste real de los servicios favorecería a las Comunidades más ricas y perjudicaría al resto siendo una manera encubierta de derogar la famosa regla del *statu quo* que se había tenido en cuenta en otros modelos de financiación anteriores.

Es cierto que podría argumentarse a su vez que ante una reordenación de niveles y recursos en financiación autonómica para eso está el recurso a la deuda pero con un *26,9% del PIB* según datos del Banco de España en este segundo trimestre de 2021 como están nuestras regiones dicha “red de seguridad” no puede ser infinita. Por ello, sin olvidarnos de las Comunidades forales y su modelo específico además de las implicaciones del cálculo del “cupo y aportación” en términos de su contribución específica para la solidaridad interregional, es importante dar a conocer en estas próximas fechas todo tipo de informes, cifras y argumentos técnicos ante lo que viene a fin de preguntarnos cómo sociedad qué tipo de desigualdades en términos de financiación vamos a tolerar.

En definitiva, *ahora más que nunca es necesario introducir un “efecto corrector” en la financiación autonómica en todas aquellas regiones que tienen que soportar un coste más elevado de sus servicios públicos* como consecuencia de factores muchos ya conocidos y empleados en el propio modelo pues no todo ha de ser en el modelo que el reparto de recursos públicos se haga en función del número de habitantes si además no queremos castigar a regiones que a su vez padecen un problema grave de despoblación. La solidaridad interterritorial ha de conjugarse con la corresponsabilidad fiscal entre Comunidades Autónomas haciendo que esta interfaz por fin funcione.

A vueltas con la tributación de las plusvalías municipales

Juan José Rubio Guerrero

27/10/2021

El *Impuesto Municipal sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana* (IIVTNU), recientemente anulado por el Tribunal Constitucional, es un impuesto de exacción potestativa. Se trata de un tributo que aparece aplicado en una tercera parte de los municipios españoles, por el que se somete a gravamen el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto con ocasión de su transmisión intervivos o *mortis causa*. Los bienes rústicos no están sujetos a este tributo. Para determinar la naturaleza rústica o urbana de los inmuebles, se estará a la calificación que establece el IBI. El artículo 107.1.b LRHL dispone que el sujeto pasivo en el supuesto de transmisiones a título oneroso, es el transmitente. Mientras que en las transmisiones a título lucrativo, (art. 107.1.a) será el adquirente o la persona a cuyo favor se constituya o transmita el derecho real de que se trate. La base imponible se determinará aplicando al valor catastral unos porcentajes máximos y mínimos que recoge el artículo 108 LRHL (variando en función de la población de derecho del municipio, y del número de años completos que el inmueble formó parte del patrimonio del transmitente, con un límite máximo de veinte años). Una vez determinada la base imponible de acuerdo con esta regla, se aplicará un tipo de gravamen fijado también por el Ayuntamiento según la regla del artículo 109 LRHL.

Si hay en la actualidad un impuesto local controvertido pero cuya justificación teórica desde el punto de vista no sólo de la equidad, sino de la eficiencia es incuestionable, éste es, sin duda, el *Impuesto sobre Incremento en el Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana* (IIVTNU). Que las Entidades Locales se apropien, por razones de interés general, de una parte de los recursos generados con las transacciones inmobiliarias realizadas en su territorio parece de justicia. Sin embargo, su configuración actual dista de ser satisfactoria en la medida en que incluye componentes de arbitrariedad en la determinación de la base imponible difícilmente justificables y alejadas de la verdadera capacidad económica que se deriva de la transmisión lo que le convierte en *cuasi confiscatorio* en momentos en los que los valores catastrales se aproximan mucho a los valores reales en gran parte de las propiedades inmobiliarias. Por su parte, excluye explícitamente a las plusvalías más claramente especulativas, como son las generadas en un período inferior a un año y los solares sin edificar. Cualquier propuesta de reforma en profundidad del IIVTNU debe convertirlo en un tributo que realmente, someta a gravamen un hecho imponible vinculado a la realidad inmobiliaria de los municipios. Es decir, que grave las verdaderas plusvalías derivadas de las transmisiones

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

de bienes inmuebles (no sólo las de los terrenos). Para ello, *este impuesto debe conseguir dos objetivos: gravar plusvalías reales y no meramente estimadas*, de los bienes inmuebles, es decir, tanto de los valores del suelo como de la construcción, y *armonizar, por razones de equidad y simplificación de gestión, la base imponible de los impuestos* que gravan las plusvalías en los diferentes niveles de la Administración.

En este sentido, *una propuesta razonable de reforma* sería *modificar la forma de determinación de la base imponible* sustituyendo el mecanismo actual de fijación de la misma por aplicación de un porcentaje del valor actual (administrativo) del inmueble, por algo más próximo a la realidad. Una manera de hacerlo, sin salirse de sistemas objetivos, podría consistir en comparar el valor administrativo del inmueble con el correspondiente al momento de la transmisión anterior. Sobre esta diferencia o incremento bruto del valor, el Ayuntamiento aplicaría, para determinar la base imponible, un porcentaje fijado por la Ordenanza entre los mínimos y máximos fijados por la Ley. Además, estos porcentajes podrían ser diferentes para distintas zonas o polígonos del municipio, en atención a la mayor o menor intensidad de la acción urbanística o, en general, de los servicios municipales que inciden en el valor de los inmuebles. Alternativamente, *una propuesta más ambiciosa consistiría en transformar el impuesto en uno de nueva planta y más ambicioso* que incidiese sobre las plusvalías inmobiliarias, gravando el incremento real de valor obtenido y que no se limitase exclusivamente al terreno, sino que incidiese también sobre las construcciones y que afectase a todos los inmuebles independientemente de su calificación urbanística. Este impuesto debería, en todo caso, incorporar elementos de integración con otros tributos (IRPF, IS e ISD) a efectos de evitar problemas de doble imposición.

En definitiva, resulta de difícil justificación al común de los contribuyentes tener que pagar, en algunos municipios, por el *Impuesto sobre Plusvalías Municipales diez veces más que lo que se paga en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones*, sin olvidar su posible repercusión presente o futura sobre las ganancias patrimoniales en el IRPF.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

RIFDE marca la senda para la reforma del sistema de financiación autonómica

RIFDE

Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización Financiera en España

08/11/2021

Los días 10 y 11 de noviembre, la *Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización Financiera en España (RIFDE)* en colaboración la Cátedra de Finanzas Autonómicas de la Universidade de Vigo y con el apoyo de la Xunta de Galicia, abrirá el debate sobre las “Finanzas autonómicas: asuntos pendientes”, una discusión de calado en la que se plantearán las preguntas fundamentales que permitan avanzar y aportar ideas fundadas sobre la inminente reforma del modelo de financiación autonómica.

Tras la inauguración, a cargo de ALMUDENA CHACÓN, directora general de Planificación y Presupuestos de la Xunta de Galicia y el codirector de RIFDE, SANTIAGO LAGO, tendrá lugar la conferencia de apertura, a cargo de ÁNGEL DE LA FUENTE, de Fedea, para dar respuesta a “¿Qué hacer mientras se espera la reforma?”, será presentado por el senador socialista y codirector de RIFDE, XO AQUÍN FERNÁNDEZ-LEICIAGA. A continuación, tres consejeros de hacienda debatirán sobre “La reforma pendiente: urgencias y parches”. MIGUEL CORGOS, de la Xunta de Galicia, CARLOS FERNÁNDEZ CURRIEDO, de la Junta de Castilla y León, VICENT SOLER, de la Generalitat Valenciana, que estarán moderados por JOSÉ SÁNCHEZ MALDONADO, de la universidad de Málaga.

Posteriormente, tres expertos abordarán un tema que marca también la discusión de actualidad a nivel europeo, “¿Cómo deben ser las reglas fiscales en el ámbito autonómico?”, la respuesta vendrá de la mano de MAR DELGADO, del Banco de España, DIEGO MARTÍNEZ, de la Universidad Pablo Olavide y FRANCISCO PEDRAJA, de la Universidad de Extremadura, moderados por la subdirectora de RIFDE, MARÍA CADAVAL.

NATIVIDAD FERNÁNDEZ, de la Universidad de Cantabria, moderará la mesa que lleva por título “Deuda autonómica y saneamiento financiero de los gobiernos regionales: entre el riesgo moral y la restricción presupuestaria blanda” donde participan ANA HERRERO, de la UNED, JORGE ONRUBIA, de la Universidad Complutense de Madrid, JAVIER PÉREZ, del Banco de España y ANTONI ZABALZA, de la Universitat de València.

Antes de la conferencia de clausura sobre las “Perspectivas de la financiación autonómica”, en la que participará INÉS OLÓNDRIZ DE MORAGAS, Secretaria General de Financiación Autonómica y local del Gobierno de España, acompañada por MIGUEL CORGOS LÓPEZ-PRADO, consejero de Hacienda de la Xunta de Galicia, SANTIAGO

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

LAGO y MANUEL J. REIGOSA ROGER, Rector de la Universidade de Vigo; ENCARNACIÓN MURILLO, de la Universidad Rey Juan Carlos, formulará una pregunta determinante a los ponentes que participan en la mesa que modera sobre las “Necesidades de gasto en el sistema de financiación autonómico, ¿qué cambiar y qué mantener?”, darán respuesta ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA, síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, SANTIAGO LAGO PEÑAS, catedrático de la Universidade de Vigo y FRANCISCO PÉREZ de la Universitat de València e IVIE.

La RIFDE es un proyecto que arranca en 2013, cuyo trabajo colectivo ha dado lugar a cinco libros editados por el Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y a los números 143 y 147 de la revista *Papeles de Economía Española*, editada por FUNCAS, a tres GEN+Reports y a una monografía editada por FUNCAS. En su ADN, la RIFDE lleva agitar la vasija del debate sobre temas relacionados con el sistema descentralizado español. Publica informes monográficos elaborados colectivamente y, en definitiva, sirve de plataforma de conocimiento aplicado desde las universidades y otras instituciones de investigación y análisis hacia el tejido sociopolítico. Contribuye a esta tarea de manera especial el blog que está leyendo, en colaboración con el *Diario Expansión*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

La financiación autonómica: un sudoku difícil de resolver

Núria Bosch Roca

9/11/2021

Según el gobierno español ha manifestado, pronto va a proceder a la reforma del modelo de financiación autonómica. Es una cuestión urgente, ya que el modelo no se ha revisado desde el 2009. No se ha respetado la revisión quinquenal a que obligaba la legislación que regula el sistema de financiación.

Recursos proporcionados por el modelo de financiación (Índice sobre la media en euros por habitante ajustado), 2019					
		Ingresos tributarios normativos (antes de los fondos)		Recursos totales (después de los fondos)	
		Orden		Orden	
Madrid		145,4	1	100,7	8
Islas Baleares		127,1	2	100,7	9
Cataluña		120,7	3	100,4	10
Cantabria		105,3	4	124,8	1
Aragón		102,6	5	105,9	4
Valencia		98,0	6	95,0	14
La Rioja		96,7	7	116,1	2
Asturias		93,0	8	104,3	6
Castilla y León		90,5	9	105,9	5
Murcia		83,4	10	95,0	13
Galicia		83,3	11	101,8	7
Andalucía		80,3	12	96,6	12
Castilla-La Mancha		79,2	13	99,1	11
Extremadura		68,6	14	109,7	3
Canarias		41,0	15	95,0	15
TOTAL		100,0		100,0	
Ratio valor max./valor min.		3,6		1,3	
Desviación estándar		21,5		8,6	
El cálculo se ha hecho con competencias homogéneas.					
Fuente: Mapas IIS y elaboración propia.					

Si atendemos al resultado a que conduce la distribución de recursos por parte del modelo, podemos decir que es completamente arbitrario. No parece que haya ningún criterio explícito de equidad. No se observa la pauta de una nivelación total ni parcial, y en este último caso el cumplimiento del principio de ordinalidad. Así, el cuadro adjunto

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

muestra como la desviación estándar entre los recursos finales del modelo de las diferentes autonomías por unidad de necesidad es del 8,6 y la ratio entre la comunidad con más recursos y la con menos recursos es de 1,3. También se pone en evidencia que no se cumple el principio de ordinalidad.

En función de los recursos finales que tienen las comunidades, constatamos *cuatro situaciones*. Por una parte, están aquellas comunidades que, con unos ingresos tributarios por habitante ajustado por debajo de la media, después de la redistribución de los mecanismos del modelo (de los fondos existentes) pasan a estar por encima (La Rioja, Extremadura, Castilla y León, Asturias y Galicia). En cambio, encontramos otro grupo de comunidades que también estando por debajo de la media en ingresos tributarios, después de la redistribución siguen estándolo (Valencia, Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha). Aun estando por debajo, todas ellas mejoran su posición relativa, excepto Valencia que todavía se aleja más de la media (pasa de 98 a 95).

Por otra parte, están las comunidades con unos ingresos tributarios por habitante ajustado por encima de la media. Entre éstas hay que distinguir aquellas que una vez los fondos han actuado aún se alejan más de la media, es decir, ganan posiciones (Cantabria y Aragón) y aquellas que pierden posiciones y se quedan en la media (Madrid, Baleares y Cataluña).

Finalmente, cabe destacar el caso de Canarias que debido a su régimen fiscal específico no puede compararse con las otras comunidades de régimen común.

Ante esta situación, es lógico que las autonomías con menos recursos intentarán que la reforma del modelo les proporcione más y las comunidades con más recursos no perder posiciones y mantener, y si pueden mejorar, su situación. Y también es obvio que encontrar unos criterios de reparto de recursos que satisfaga a todas es una tarea muy difícil ya que hay intereses contrapuestos.

Un primer punto de controversia de la reforma será el *cálculo de las necesidades de gasto*. Unas comunidades defenderán unas variables representativas de estas necesidades, ya que les son favorables, y otras defenderán variables distintas. También el peso que se tiene que dar a las variables es otro factor de controversia.

No obstante, los resultados arbitrarios del reparto de recursos del modelo de financiación autonómica no provienen del cálculo de las necesidades de gasto que determinan la cuantía del *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales*, sino del querer mantener en cada reforma el *statu quo*. En el modelo del 2009 el *Fondo de Suficiencia Global* pretendía este objetivo, lo cual desvirtuó completamente el criterio de reparto

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

del *Fondo de Garantía*, que es el resultado de nivelar totalmente el 75% de los recursos tributarios de los gobiernos autonómicos, dejando sin nivelar el 25% restante. Por ello se tuvieron que diseñar los *Fondos de Convergencia* para mejorar la pauta distributiva a que conducía el *Fondo de Suficiencia*, introduciendo complejidad al modelo.

El mantenimiento del *statu quo* es algo que ha ocurrido en cada reforma del modelo, lo cual genera que se vayan manteniendo las diferencias arbitrarias de recursos entre las autonomías. En cada reforma, al final se va reproduciendo la foto anterior, lo que hace que en términos generales estas diferencias se mantengan.

Para solventar este problema, y que ninguna comunidad pierda recursos en términos absolutos con la reforma, el volumen de recursos a repartir entre las autonomías se tendría que aumentar considerablemente. Esta opción parece poco probable en las circunstancias actuales de la hacienda del gobierno central. Otra alternativa más viable es diseñar un periodo transitorio en el que el modelo fuera evolucionado hacia una pauta distributiva más justa y equitativa, siempre garantizando que ninguna comunidad autónoma perdiera recursos en términos absolutos. Técnicamente es posible llegar a una solución, el problema es político. Por ello, se puede afirmar que llegar a un consenso que satisfaga a todos, es un *sudoku* difícil de resolver.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

La evolución de los ingresos públicos enfría los datos de la recuperación

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

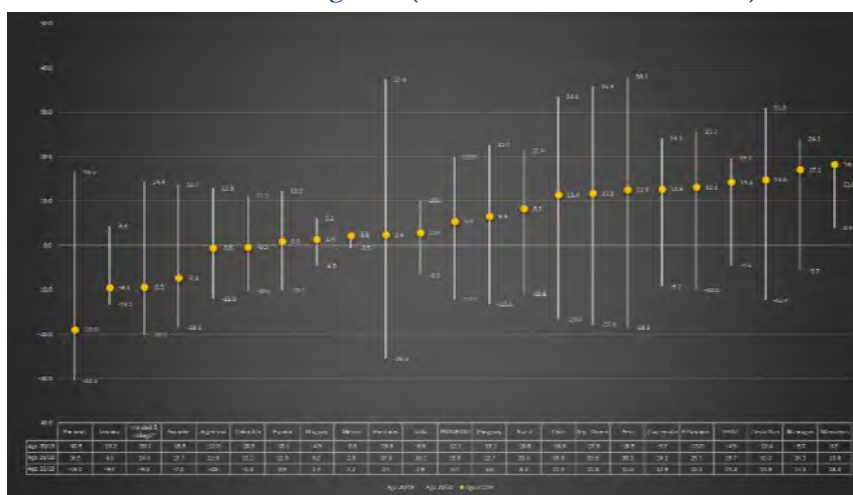
22/11/2021

En plena negociación de los presupuestos, a las puertas (supuestamente) de una negociación de la reforma del sistema de financiación autonómica y ante los indicios de recuperación económica (pendientes aun de un posible nuevo aumento de los casos de COVID), debemos seguir de cerca la evolución de los ingresos públicos.

En CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) contamos ya con los datos de los dos primeros cuatrimestres del año para una amplia muestra de países, lo que posibilita contrastar los datos individuales dentro de un contexto más global. Además, el seguimiento mensual realizado desde el comienzo de la pandemia nos permite evaluar la velocidad de la recuperación en comparación con las caídas experimentadas al inicio de la crisis.

Centrándonos en las últimas novedades (en [blogs anteriores](#) se ha tratado la evolución desde marzo de 2020 hasta el primer cuatrimestre de 2021), el siguiente gráfico muestra los países ordenados de menor a mayor recuperación de la recaudación anual acumulada en términos reales hasta agosto de 2021 respecto a 2019 (escenario base previo a la pandemia) –punto amarillo–, junto a las variaciones hasta agosto del 2020 respecto al 2019 –la fase inicial de caída de los ingresos– y hasta agosto de 2021 respecto a 2020 –la recuperación–.

Evolución de los ingresos (Administraciones Tributarias)



Fuente: CIAT, Reportes de Recaudación COVID-19 (RRC).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

En media, los ingresos han crecido un 5,4% respecto a 2019, consolidando la recuperación, gracias a un aumento respecto a 2020 del 19.9% que más que compensa la caída del 12.1% que se produjo en 2020 en relación con 2019 durante esos primeros ocho meses.

Por países se observa la amplia heterogeneidad en los resultados y ritmos de caída y recuperación. Algunos, como *México*, presentaron resultados mucho mejores que la media en 2020 y, sin embargo, actualmente tienen un ritmo de recuperación menor al promedio. Otros, han mostrado una flexibilidad notable, con grandes descensos de la recaudación en 2020 y espectaculares recuperaciones en 2021 (por ejemplo, la mayoría de los países centroamericanos y la *República Dominicana*). Y algunos han presentado mejores resultados que la media en todos los periodos (*Marruecos* y *EEUU* entre ellos).

España se encuentra entre los que están registrando hasta este segundo cuatrimestre de 2021 –respecto al escenario base de 2019– una recuperación menos rápida, tan solo un +0,9% en términos reales (pese a que al final del primer cuatrimestre las perspectivas parecían mucho más halagüeñas, con un aumento del 11,7%). El crecimiento en 2021 respecto a 2020, un 12,5%, apenas compensa la caída en 2020 respecto a 2019, un 10,1%. Esto significa que, en términos reales, apenas está empezando a recuperar los niveles de recaudación precrisis.

Los resultados para *España* son particularmente preocupantes en materia de *impuestos indirectos*, con el IVA todavía un 4% por debajo de los niveles de 2019 hasta agosto, en términos reales (la media es de un aumento del 7,2%) y los *impuestos especiales* un 10,5% inferiores a los niveles previos a la crisis (-5,4% en promedio de los países analizados), mientras que los *impuestos sobre la renta* (personas físicas y sociedades) aumentan en un 6,7% (en consonancia con la media). El detalle de los resultados para todos los países será publicado en breve en la web de CIAT, mientras que en la página de la AEAT se puede seguir el análisis para España, ya con cifras hasta septiembre que continúan esta tendencia.

Con estos datos no cabe sino mantener la prudencia respecto al alcance de la recuperación y seguir analizando en detalle la evolución a corto plazo de la economía, la recaudación y los indicadores epidemiológicos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

En el principio era el coste

Roberto Fernández Llera

29/11/2021

Y el sistema financiaba el coste. Y el coste efectivo era todo.

Nos vale el símil evangélico para aproximar nuestra dependencia de la historia cuando hablamos del *sistema de financiación autonómica* (SFA). Hagamos un repaso exprés, como fue el propio proceso: elecciones democráticas en junio de 1977, regímenes preautonómicos (con Cataluña en vanguardia) y Constitución en diciembre de 1978, incluyendo un inédito modelo territorial con las comunidades autónomas como protagonistas.

Claro está, al principio preocupaba dotar de instituciones y contenido al nuevo nivel de gobierno, mediante transferencias de competencias del Estado o, en su caso, también de las diputaciones provinciales. De la financiación no se hablaba apenas, salvo para decir que “el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia”. Este último tenor corresponde a una disposición transitoria (*sic*) de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas que, a finales de 2021, aún no ha sido derogada. Queda claro que la historia pesa. Y mucho.

¿Fue una buena idea el coste efectivo? No lo sé; no hay contrafactual posible. Lo que sí afirmo es que sería muy poco honesto desde el punto de vista intelectual juzgarlo ahora, cuatro décadas después, cuando tenemos un desarrollo autonómico consolidado y un aquilatado instrumental analítico. Seguro que aquel método no fue óptimo (si es que alguno lo hubiese sido), pero estimo que fue el único factible para echar a andar la maquinaria.

El problema es que la técnica del coste efectivo se alargó demasiado. Entendido como el gasto real efectuado por el Estado en cada territorio en el momento del traspaso de competencias, producía un doble efecto. De un lado, asumía de facto la insuficiencia original general y, por otra parte, solidificaba la diferencia interterritorial. Dicho de otra forma: la capacidad instalada era muy deficiente (por ejemplo, en hospitales, carreteras o escuelas) y, además, estaba muy mal repartida. En todas partes faltaban cosas y en algunos territorios, simplemente, la historia había pasado de largo. El centralismo radical y antidemocrático no había sido una buena idea.

El SFA iba paliando esas carencias con diferente apaños políticos y financieros, llamados fondos, subfondos o ajustes, casi siempre a conveniencia. Y cuando el SFA no

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

alcanzaba, siempre se podía acudir a fórmulas ajenas como convenios bilaterales o subvenciones estatales. Curiosamente, *se seguía arrastrando el concepto de coste efectivo-histórico, pero se hacía poco por avanzar hacia un cálculo del coste efectivo-real*, basado en indicadores objetivos y criterios estandarizados. Aceptemos que en el siglo del teléfono de baquelita esto último se *sabía* hacer (la teoría estaba disponible), aunque todavía no se *podía* hacer (por falta de información). Pero en el siglo del teléfono inteligente esto ya no es aceptable y más bien parece que no se *quiere* hacer. En corto: tenemos técnica y datos; ¿existe voluntad?

Entre tanto, hemos ido tirando con un buen sustituto para estimar las necesidades de gasto. El “habitante ajustado”, casi como título de novela de misterio, casi una persona desconocida que en realidad es la suma ponderada de su ser, su edad y la dispersión o la insularidad de su territorio, entre otros factores. No está mal que en el corto plazo se siga usando esta metodología, pero no deberíamos aplazar más el cálculo de los costes reales de prestación, por pura transparencia y justicia.

El actual SFA está caducado, jurídica y financieramente. Lo razonable, para no demorar más su revisión, sería que *en el corto plazo se continuase con la población ajustada*, afinando variables y ponderaciones sobre bases de evidencia y, del mismo modo, eliminando distorsiones evidentes. Un ejemplo: introducir en la fórmula el tratamiento especial de las zonas de montaña. Y otro: subsumir el actual Fondo de Cooperación en un reforzado Fondo de Compensación Interterritorial, respondiendo de verdad a fines de desarrollo regional y sostenibilidad ambiental, económica y social. No hay azar en la elección de estos ejemplos, puesto que son mandatos constitucionales explícitos (artículos 130.2 y 158.2, respectivamente), además de encuadrarse dentro de las metas de la Unión Europea y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

A cambio de esa renuncia por la inmediatez, en el siguiente SFA, digamos, *dentro de otros cinco años, debe estar ya disponible el cálculo de costes reales de prestación*, para que puedan operar en plenitud como soporte de ese ulterior modelo. Este compromiso explícito debe quedar plasmado en los órganos multilaterales y en la ley, pero sobre todo se debe cumplir.

El consenso es una delicada planta que hay que regar todos los días, en lugar de echar gasolina sobre las pequeñas chispas. En diciembre de 2017 eran tres presidentes firmantes en Oviedo los que defendían esa tesis (Principado de Asturias, Galicia y Castilla y León); en febrero de 2018 ya eran cuatro en León (sumado el de Aragón); en septiembre de ese mismo año ya eran seis en Zaragoza (añadidos los de La Rioja y Castilla-La Mancha). En noviembre de 2021 son ocho en Compostela (los citados, más los de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Cantabria y Extremadura), incluyendo por el medio varios cambios de caras y partidos, lo que demuestra que *el fondo del asunto está claro y es sólido, más allá de coyunturas*.

La declaración política firmada en el Obradoiro lo dice con claridad: “el objetivo que debe unirnos es el de acertar en la definición de los costes reales que suponen los servicios que prestamos en el ejercicio de nuestra autonomía, así como de los factores demográficos con incidencia significativa sobre los mismos” (punto 17). Y apunta hacia una solución, ya ensayada y fructífera: “reforzar el Consejo de Política Fiscal y Financiera con medios suficientes para proveer de datos y análisis al conjunto de las comunidades y al Gobierno central para su puesta en común” (punto 16).

Si empezamos con la Biblia, acabemos también con ella: amén.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Frentes y fondos

Francisco J. Delgado Rivero

30/11/2021

El reparto de dinero público siempre conlleva grandes dosis de complejidad y se ven afectados por un sinfín de factores o variables. Evidentemente, existen muchas formas de presentar y abordar situaciones y problemas, con unos escenarios difíciles de simplificar, y es necesario atino, mucho diálogo y ganas de llegar a acuerdos para lograr un resultado satisfactorio en su conjunto.

En este contexto, me gustaría reflexionar, siquiera brevemente y advirtiéndolo por delante que será un ejercicio sencillo y, por tanto, incompleto, sobre lo que está pasando, nada nuevo realmente, con dos importantes fondos y el papel de las regiones y el Estado: la financiación autonómica y los fondos europeos Next Generation EU.

Financiación autonómica. La reforma del sistema de 2009 tenía un marco temporal de 5 años, tras los cuales tendría que ser revisada de nuevo. Años después, incluido un informe para la reforma elaborado por un comité de expertos allá por 2017, seguimos sin un nuevo modelo de financiación regional y tampoco parece que sea inminente. Es bien sabido que ese modelo es difícil de encajar, por la noción de equidad que lo sustenta, y sus variables de referencia, y por la coexistencia del régimen foral que implica reglas (constitucionalmente) diferentes para algunos territorios. Es una decisión política que debe estar amparada, en buena parte, por criterios técnicos.

En este marco, las disputas regionales por los fondos, tratando de aupar aquellos indicadores que más les benefician en detrimento de otros, quizás con la misma o similar justificación, no son buenas consejeras para aterrizar un buen acuerdo, que siempre ha contado en todo caso con el respeto al *statu quo* de cada territorio para engrasar esta complicada maquinaria en último término. En los últimos tiempos, meses e incluso años, dado el mencionado retraso en la reforma, vemos posicionamientos regionales en este sentido, incluso alianzas como la recientemente presentada con la denominada *Declaración de Santiago*, aunque hay otras. A mi juicio, este tipo de iniciativas, que pueden tener su parte positiva, al debatir sobre problemas comunes y tratar de alcanzar acuerdos suprarregionales, pueden alimentar disensos y frentes nada bienvenidos. Lo deseable es que la negociación del nuevo sistema, que se centre en su cometido principal y sea complementado por otros instrumentos como el FCI para otros fines distintos de los que debe tener el modelo, ponga velocidad de cruce, con lealtad y predisposición para llegar a acuerdos que deben ser trasladados mejor a la ciudadanía, más que un simple y equivocado “más millones para nuestra comunidad”.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Fondos europeos NextGenEU. La asignación a España de más de 140.000 millones para el periodo 2021-2026 de estos fondos extraordinarios, cuyo plan español fue aprobado por Europa en el mes de junio y que hasta ahora aún no ha cogido la velocidad esperada –aunque parece que está llegando–, también ha despertado las peleas territoriales tanto entre CCAA como incluso dentro de algunas de ellas. Siendo un plan de país, es cierto que la cohesión social y territorial es uno de sus cuatro pilares, pero no debemos olvidar los demás, la transición ecológica, la transformación digital y la igualdad de género. Así, no podemos ver este plan y sus importantes fondos, como una pócima mágica que vaya a resolver, de un simple plumazo, todos nuestros males. Porque no podemos pedirle tanto, sería inútil, y porque existen otros instrumentos y otros fondos disponibles.

En este sentido, y volviendo al deseo, sería preferible rebajar la disputa territorial por estos fondos y asumir que, aunque haya hueco para ese pilar territorial, absolutamente necesario, el objetivo principal es lograr una transformación y reforma, con importantes inversiones, de nuestro sistema económico, tejido productivo y administraciones públicas, con las miras puestas en el futuro.

En suma, fondos y frentes no ensamblan nada bien, y lograr un uso adecuado de los fondos públicos, sean de origen nacional o europeo, requiere más acuerdos y consensos de los que tenemos habitualmente.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

El equilibrio de los cuerpos

Ana Herrero Alcalde

6/12/2021

Dentro de la física, la mecánica estática es una disciplina que analiza el equilibrio de los cuerpos que están en reposo o que se mueven a una velocidad constante porque, estando sometidos a distintas fuerzas, el efecto de todas ellas combinadas es nulo. La mecánica dinámica, por su parte, estudia el movimiento acelerado de los cuerpos.

El *sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común* ha estado diseñado tradicionalmente con la lógica de la mecánica estática, asumiendo que los equilibrios iniciales de los distintos agentes que participan en él son equilibrios permanentes. Cuando un servicio público se traspa a una comunidad autónoma, se calcula cuántos recursos son necesarios para mantener su prestación al mismo nivel, y la administración central se compromete a garantizar ese mismo nivel de recursos en el futuro. Con esta lógica, y de manera muy resumida, se asume que el coste de los servicios traspasados permanecerá constante en el medio y largo plazo.

Sin embargo, sabemos que la dinámica de los sistemas democráticos y de las políticas públicas obliga a hacer revisiones periódicas de las piezas que componen el puzzle del sector público. La controversia continua sobre la necesidad de revisar el modelo de financiación autonómica una y otra vez es un ejemplo muy claro de esto. La razón principal es que, una vez negociada una reforma del sistema, lo que se logra, en el mejor de los casos, es un equilibrio inestable. El *gasto* que tiene que financiar cada nuevo modelo aprobado presenta unas dinámicas variables, que en ocasiones son el fruto del ejercicio de la autonomía de gobierno –por ejemplo, cuando las comunidades deciden retribuir mejor a sus trabajadores– y otras veces son sencillamente consecuencia de la existencia de nuevas demandas sociales o de mayores costes de producción de los servicios que tienen que gestionar las comunidades –por ejemplo, por la aparición de nuevos tratamientos médicos–. En el primer caso, parece claro que son las comunidades las que deberían buscar los recursos para financiar el aumento del gasto. En el segundo, la responsabilidad sobre ese mayor gasto no está tan clara. Sin embargo, el gobierno central ha asumido implícitamente que los gobiernos autonómicos son los responsables de esas políticas y, por lo tanto, los que debían conseguir la *financiación* con ingresos propios.

Veamos ahora con unas pocas cifras a qué resultados nos ha llevado ese enfoque de mecánica estática que ha venido dominando la financiación autonómica en las últimas

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

tres décadas. Si nos centramos en los *servicios públicos traspasados* por la administración central que más relevancia tienen en la vida diaria de los ciudadanos —sanidad, educación y servicios sociales—, vemos que en 2019 las comunidades destinaron *122.000 millones de euros al gasto social*. Dentro del modelo de financiación hay un instrumento específico cuyo objetivo es precisamente garantizar a todos los territorios los mismos recursos por unidad de necesidad (habitante ajustado) para la provisión de esos tres bloques de servicios: el llamado *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales* (FGSPF). La dotación de este fondo en 2019 ascendió a 94.000 millones de euros. Por lo tanto, el FGSPF solo permite cubrir el 77 por ciento del gasto autonómico destinado a los servicios que la normativa constitucional considera fundamentales.

¿Cómo financian las comunidades esa brecha de 28.000 millones de euros? Por una parte, con el resto de ingresos procedentes del *modelo de financiación* (35.000 millones más), que también deben servir para financiar el resto de servicios autonómicos traspasados por la administración central. Por otra, disponen de *ingresos propios* —tributos autonómicos, precios públicos, venta de patrimonio, etc.—, transferencias procedentes de la Unión Europea y recursos procedentes del crédito (deuda).

Aunque no tenemos información estadística que permita conocer con precisión qué parte de esos 28.000 millones es fruto de decisiones que están en el ámbito de la autonomía de gobierno, y qué parte es una consecuencia de un coste cada vez mayor de las prestaciones sociales, un vistazo rápido a lo que está ocurriendo en otros países sugiere que la porción de recursos públicos que absorben esos servicios tiende a ser cada vez mayor. En este sentido, una de las cuestiones clave que debería asumir el gobierno central para una *reforma del sistema de financiación* es una mejor *cuantificación de la brecha vertical*, esto es, la diferencia entre lo que cuestan las políticas públicas autonómicas y el rendimiento potencial de los recursos que las comunidades tienen a su disposición. Y más aún: sentar las bases para una revisión periódica de esa brecha vertical, que proporcione niveles similares de suficiencia de recursos a cada nivel de gobierno. Asumamos que, dentro del sector público, los cuerpos rara vez están en equilibrio, y se necesitan herramientas que corrijan las distintas fuerzas que actúan sobre ellos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Una posible condonación de la deuda autonómica

Diego Martínez López

8/12/2021

Hace unos años circulé de manera restringida, entre compañeras y amigos, una propuesta metodológica para abordar el exceso de endeudamiento de algunas Comunidades Autónomas (CCAA). Fue recibida con división de opiniones. Después de los debates que mantuvimos hace unos días en la reunión de RIFDE en *Santiago de Compostela*, me atrevo de moverla de nuevo. Creo que las circunstancias han cambiado; piénsese, por ejemplo, en la heterodoxia más o menos generalizada con que ahora se valoran los niveles de deuda pública o la reforma de las reglas fiscales en lontananza.

Mi punto de partida es la infrafinanciación procedente del sistema de financiación autonómica (SFA) que sufren algunas CCAA en términos relativos. Pero también quiero incluir a aquellas otras que han mostrado un comportamiento fiscalmente responsable aunque su financiación estuviese por encima de la media. El punto de llegada es situar a las CCAA endeudadas en una dinámica de sostenibilidad financiera razonable. En la transición entre el punto de partida y el de llegada habría que minimizar los argumentos de riesgo moral.

En primer lugar, es preciso determinar aquellas CCAA que han experimentado (¿de manera continuada?, ¿en media a lo largo de un periodo?) una *infrafinanciación por habitante ajustado* inferior a la media. Entre estas CCAA beneficiarias se encontrarían también aquellas que o bien han mostrado *déficits públicos por debajo de la media* (creo que no hay muchos casos), o bien han presentado *niveles de gasto per cápita inferiores también a la media*.

El importe de deuda autonómica en manos estatales a condonar vendría determinado inicialmente, pues, por la infrafinanciación del SFA y cualificado después por el comportamiento fiscal; a mejor comportamiento fiscal (menor déficit público y/o menor gasto por habitante, todo ello con respecto a la media), mayor proporción de deuda a condonar, y viceversa. Se trata de premiar de forma adicional a las que, a pesar de estar mal financiadas, han tenido un comportamiento más riguroso.

Se puede definir un segundo grupo de potenciales CCAA beneficiarias: aquellas que, aunque han estado relativamente bien financiadas por el SFA, han mostrado un *comportamiento fiscal más estricto* (déficits públicos reducidos y/o menores gastos por habitante, todo ello con respecto a la media). La importancia de este factor en la cuantía total de deuda a condonar sería inferior al del caso anterior (infrafinanciación SFA +

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

responsabilidad fiscal), ya que es previsible que aquí el sobreendeudamiento sea menor. La incorporación de este segundo grupo de potenciales beneficiarias no solo desactiva parcialmente argumentos de *riesgo moral*, ya que la condonación puede beneficiar también a las menos endeudadas si han sido fiscalmente responsables, sino que facilitaría asimismo la negociación política horizontal.

A partir de aquí se trata de situar a las CCAA en una senda de reducción de la deuda pública que sea creíble, factible y efectiva. Hoy no lo es. Para ello se propone seguir el planteamiento marcado por la ecuación estándar que evalúa la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo:

$$\nabla \frac{\text{Deuda pública}_t}{\text{PIB}_t} = (g_t - r_t) \frac{\text{Deuda pública}_{t-1}}{\text{PIB}_{t-1}} + \frac{\text{Superávit primario}_t}{\text{PIB}_t}$$

donde la reducción de la deuda pública autonómica como porcentaje del PIB viene dada por el *stock* de deuda en el periodo anterior, la tasa de crecimiento del PIB g , el tipo de interés r y el superávit primario.

Esta expresión puede utilizarse de diferentes maneras:

- a) Dadas las previsiones/supuestos sobre g y r , y establecido un *objetivo de reducción de deuda anual* (lado izquierdo de la ecuación; por ejemplo, 1/20 del *stock* de deuda por encima del objetivo final, como se establece en los Tratados europeos), se determinaría el esfuerzo de consolidación necesario en términos de superávit primario (u objetivos de déficit asimétricos según el margen que nos deje $g-r$).
- b) Dadas las previsiones/supuestos sobre g y r , y establecido también un *objetivo de reducción anual, y el esfuerzo de consolidación en términos de superávit primario* (u objetivos de déficit asimétricos) que se estime conveniente, se determinaría en el año inicial el *stock* de deuda pública del que deberían partir las CCAA justo después de la condonación. Implícitamente nos puede indicar la magnitud de la condonación.
- c) *Combinar distintos grados de libertad* en el manejo de todas las variables anteriores para encontrar los resultados que nos interesen, con distintos escenarios bajo diferentes criterios. La decisión política sería discrecional pero no arbitraria porque exigiría consistencia con la sostenibilidad de la deuda. Un esquema similar puede consultarse en [este trabajo](#) que próximamente aparecerá publicado en *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*.

Esta propuesta trata de aportar *soluciones realistas, no óptimas*, al problema del endeudamiento autonómico, especialmente en algunas CCAA. Permite, además, *atenuar el*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

impacto que una posible reforma del SFA conllevaría sobre la restricción presupuestaria del Estado; como bien saben, en las reformas anteriores el Estado ha tenido que desembolsar recursos considerables, en distintos formatos (transferencias, cesiones de impuestos). Aquí se trataría de añadir un instrumento más: la condonación parcial de deuda autonómica en manos estatales. Y creo que la penalización por parte de los mercados no sería importante; por ejemplo, las agencias de *rating* llevan años suponiendo (no digo descontando porque para muchas emisiones de deuda autonómica apenas existen precios todavía) que algo tiene que hacerse al respecto. También los fondos extraordinarios de liquidez pueden alinearse para que, a lo largo del proceso, se vayan por fin extinguiendo en su apoyo estructural a las finanzas autonómicas.

De la selectividad a la “generación del 13” pasando por el dilema del prisionero

Luis Ángel Hierro Recio

14/12/2021

Si bien existen diversas teorías sobre la importancia en el crecimiento económico de la educación, en lo que hay menos discusión es que a mayor educación mayor salario. Madres y padres sueñan con que sus hijos/as mejoren en escala social y en renta, e intentan dar a sus hijos/as más y mejor formación que la que tuvieron ellos, por eso fían sus esperanzas en el acceso a los estudios universitarios y que puedan conseguir la ansiada “carrera”. Por su parte, para la mayoría de los/as jóvenes el objetivo es más ambicioso. Su deseo no es acceder a la universidad, algo que al final suelen poder conseguir con más o menos esfuerzo, su objetivo es acceder a la carrera que les gusta, puesto que ésta decide en gran medida el trabajo del resto de su vida.

La selectividad se implantó en 1974, hace 45 años, con un fin selectivo. En esos tiempos eran muchos los jóvenes que ya terminaban el bachillerato y desde las Universidades se pidió tener el control de quienes accedían. Si querías estudiar una Licenciatura (5 o más años) tenías que aprobar la selectividad. Era una prueba de selección binaria (este sí/este no) y *no había problema en estudiar cualquier carrera ya que superada la selectividad te podías matricular en la titulación que quisieras*.

La irrupción universitaria de los *baby boomers* y las políticas públicas de becas de los ochenta provocaron un incremento sustancial de la demanda, en especial en medicina, para la que las universidades establecieron los primeros *numerus clausus*. En breve, *el numerus clausus se fue extendiendo y a comienzos de los noventa era generalizado. Es en ese momento cuando la selectividad mutó y pasó de ser una prueba de pura de selección, binaria, a ser una prueba de selección ordinal*. Aprobaban la mayoría y lo importante era la nota que conseguías ya que a más nota más posibilidades de entrar en la carrera deseada.

En 2013, la LOMCE eliminó la selectividad como requisito obligatorio de acceso, con el fin de ampliar la demanda para las Universidades privadas. Las universidades podían establecer sus propios criterios de valoración para el acceso de los estudiantes que hubieran superado el bachillerato. Las universidades públicas entraron en pánico, puesto que si desaparecía la selectividad solo quedaría la nota de bachiller como criterio para ordenar a los alumnos y si no desaparecía podía haber tantas pruebas como universidades, una locura para los estudiantes. Las Comunidades Autónomas (CCAA), a la postre las competentes, reaccionaron manteniendo los distritos únicos autonómicos mediante

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

acuerdos de coordinación entre sus universidades. Así, *la selectividad se mantuvo sin cambios para las universidades públicas, y las privadas que quisieron asociarse*, y se mantuvo el acceso en cualquier CA con independencia de aquella en la que hiciese selectividad.

En cuanto al formato, la selectividad se fue mantenido muy similar al de 1974, las notas de bachiller siguieron computando y las pruebas han seguido siendo de respuesta elaborada. Básicamente solo se ha modificado el sistema para incluir la prueba de idioma y aumentar el peso de las asignaturas más próximas en contenidos a la carrera solicitada. Para ello se añadieron 4 puntos más, de forma que la máxima nota pasó de ser 10 puntos a ser 14 puntos.

De hecho, *el cambio más trascendente de selectividad no ha tenido que ver con la propia selectividad si no con el numerus clausus*, que fue el que de verdad cambió su esencia. En estos momentos, más del 90% de los estudiantes aprueban selectividad pero en la mayoría de las titulaciones las famosas “notas de corte” (la nota del último alumno que se matricula en una titulación) son superiores a 5, por lo que hay muchos estudiantes que no pueden estudiar lo que desean.

Sin entrar en las desigualdades de renta y de formación de los padres, que son determinantes para el rendimiento escolar de los estudiantes de bachiller y que deben resolverse con becas y con más dotación presupuestaria para los centros públicos, la realidad es que *la selectividad es el tercer gran pilar que debe garantizar la justicia social de la educación*. Desgraciadamente, también es una realidad que, cambiado su objetivo, su funcionamiento deja mucho que desear ya que su diseño genera incentivos perversos que desemboca en un pernicioso proceso de inflación de notas.

En efecto, por una parte, como la nota media de bachillerato cuenta en la selectividad, *los institutos privados, con el fin de mejorar las posibilidades de sus estudiantes, han seguido una línea de progresivo inflado de notas de bachiller*, línea que recientemente ha sido seguida por los institutos públicos que veían que sus estudiantes iban en inferioridad de condiciones a selectividad. El resultado inflación de notas.

Por otra parte, dado que es posible usar la nota de selectividad para acceder a universidades de otra CA, *hubo CCAA que para evitar que sus alumnos fuesen expulsados por los de otras CCAA decidieron bajar el nivel del examen de selectividad y subir las notas*. Como reacción las CCAA que percibieron ese comportamiento hicieron lo mismo, aumentando así la inflación de notas.

Tanto un incentivo como otro transforman *la selectividad en proceso que en teoría de juegos se denomina “dilema del prisionero” y que consiste en que los agentes eligen las estrategias que a la postre generan los peores resultados para todos*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Es así como hemos llegado a la *“Generación del 13”* en la que crecen como setas los estudiantes con un 10 en bachiller y un 13 en selectividad. Cada vez las notas de corte son más altas y se puede decidir que unos/as estudiantes entren en una carrera y otros/as no por apenas unas centésimas. Centésima que además es irreal puesto que es imposible asegurar que la diferencia se deba a que un estudiante haya demostrado más conocimientos que otro.

Ni la estructura de evaluación de la selectividad, ni el modelo de examen se diseñaron para el fin que en la actualidad tiene la selectividad de ahí que, como tuvimos ocasión de reflexionar en el último Claustro de la Universidad de Sevilla, probablemente ha llegado el momento de plantearse *un cambio drástico en la selectividad, valorando cuestiones como: si hay que sacar las notas de bachillerato de la selectividad, si el examen debe pasar a ser tipo test, si se debe generar un acuerdo de CCAA y Universidades para que la nota de selectividad sea válida solo si es una prueba común, etc.* La justicia social merece esta reflexión.

Los millonarios no necesitan defraudar

David Patiño Rodríguez

21/12/2021

Uno de los principios de equidad tributaria más aceptados es el de la capacidad de pago. No es el único que se ha planteado entre la literatura social, pero sí es el único que está recogido en la Constitución. Según el mismo, las personas tienen que contribuir a financiar la actividad pública según su capacidad económica. La forma más aceptada para medir esta capacidad económica de los individuos se conoce como renta extensiva o renta de HAIG y SIMONS por los dos autores que la definieron allá por los años 40 del siglo pasado. Según esto, la capacidad económica de una persona en un periodo de tiempo, y en base a la cual tendría que tributar, se determina a través del valor de lo que ha consumido más (o menos) lo que haya variado su patrimonio. De esta forma, si sus ingresos superan la cuantía de lo que ha consumido, sus posesiones habrían crecido. Dado que ha ingresado más de lo que ha consumido la diferencia, o ahorro, le habría permitido financiar este incremento en su patrimonio. Por el contrario, si sus ingresos no han sido suficientes para financiar su consumo, la medida recogería el hecho de que ha tenido que desprenderse de parte (o todo) su patrimonio, para hacerlo.

Esta medida de la capacidad de pago se diferencia de la renta concebida como la generación de valor, usada en economía. La diferencia está en la inclusión de varios tipos de ingresos no incluidos en esta última medida, entre los que destacan las ganancias de capital. Cuando los activos de una persona se revalorizan, a pesar de que no esté creando valor alguno (la cantidad de capital que existe en la economía permanece constante) su capacidad económica personal crece. Por supuesto, por la misma lógica, cuando los activos de una persona pierden valor, la medida de su capacidad de pago considera esta reducción.

La *renta extensiva* constituye la medida ideal al que tratan de aproximarse las bases imponibles del impuesto sobre la renta personal de cualquier país. Pero una cosa es que sea razonable como ideal y otra distinta que sea factible. Los cuerpos legislativos de todo el mundo establecen definiciones de la base imponible del impuesto personal sobre la renta tratando de acercarlas lo máximo posible al ideal. Pero existen dificultades con numerosas situaciones particulares. Uno de los supuestos más problemático consiste en decidir el *tratamiento fiscal de las ganancias de capital* a las que nos acabamos de referir. Como hemos razonado, si nuestro patrimonio se ha revalorizado, la renta extensiva identifica dicha situación como un crecimiento en nuestra capacidad de pago.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

Sin embargo, dicha revalorización puede ser difícil de cuantificar como sucede cuando poseemos un inmueble. Este problema no se da con otros tipos de activos. Por ejemplo, con una cartera de acciones que cotizan en un mercado organizado, como el *Ibex 35*. Su cotización continua nos permite saber su valor en cada momento. Pero gravar las ganancias de capital puede ser problemático incluso en tales situaciones. Si existe volatilidad en el mercado, podríamos llegar a gravar a los individuos por capacidades económicas que no son reales o incluso arbitrarias. Pero incluso con activos cuyo incremento de valor se mantenga en el tiempo, el gravamen podría dar lugar a restricciones de liquidez que obligaran a esta persona a situaciones que podrían llegar a ser absurdas, como tener que vender sus acciones (o su casa) para pagar el impuesto. Por esos motivos, la práctica habitual consiste en gravar los incrementos de patrimonio, pero únicamente cuando se realicen. Es decir, por la diferencia de valor entre lo que nos costaron y lo que hemos obtenido por su venta. Esta es una solución razonable (y en la mayor parte de las ocasiones la única posible), pero tampoco está exenta de problemas.

Si una persona obtiene ganancias de capital, por ejemplo porque se revalorizan sus acciones, y no las vende nunca, su capacidad económica crece sin que tenga que tributar nunca por ello. La situación es injusta con respecto a otras personas que obtengan unos ingresos de la misma cuantía a través de otra fuente, por ejemplo, mediante dividendos que sí son gravados. Además, genera otros problemas que los economistas denominamos *de eficiencia*. Como el tratamiento fiscal no es neutral en relación a las fuentes de renta, existen incentivos a que los agentes obtengan sus ingresos a través de las fuentes mejor tratadas, si tienen oportunidad de hacerlo. En este caso, se generan incentivos a que una empresa no reparta dividendos. El accionista (en algunos casos) puede estar interesado en que se haga así, porque al no repartir dividendos, la compañía se capitaliza y probablemente el mercado esté dispuesto a pagar más por ella, lo que llevará al alza de sus acciones. Puede parecer que esto da igual, pero si somos tan rebuscados como lo somos los economistas, podemos pensar que si se da el fenómeno, el capital puede quedarse fijado en empresas ya establecidas e impedir que se libere para, por ejemplo, financiar la creación de nuevas empresas que se establezcan en sectores dinámicos y de futuro, lo que incrementaría la prosperidad o el empleo del país.

Pero volvemos a los problemas que ocasiona no gravar los incrementos de patrimonio hasta que se realicen. Como hemos visto, y a pesar de sus inconvenientes, es razonable que las ganancias de capital tributen únicamente cuando se realicen...en el 99% de la población. La mayoría poseemos patrimonios que se componen, exclusivamente, de nuestra casa, el que la tiene, y poco más. Pero cuando ponemos nuestra atención en el 1% de población más rico, la situación es diferente. Por ejemplo, pensemos en los

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2021

señores y señoras que aparecen en esta lista. Estas personas ingresan una parte de sus ingresos a través de dividendos o son CEOs u algún otro puesto con nombre en inglés y sueldo astronómico. Por estos ingresos sí tienen que tributar. Sin embargo, los principales ingresos que obtengan (o al menos una buena parte de ellos) consiste en incrementos de valor de su patrimonio que nunca se realizará y por el que nunca van a tributar. Supongamos que el patrimonio de todos los de la lista se limita a activos financieros y que no reciben ingresos de otras fuentes. Este no es un supuesto muy alejado de la realidad, pues a medida que los patrimonios crecen, también lo hace la proporción de activos financieros que los componen. Durante los años en los que los activos se revaloricen, que serán la mayoría, su base imponible se limitará a los dividendos recibidos. Pero sus acciones también se van a revalorizar. Por tales ingresos no solo no pagarán, sino que tampoco revertirán en la economía en forma de consumo o en forma de más inversiones. Son acciones que ya han sido emitidas y por tanto, se transformará directamente en un mayor patrimonio de sus propietarios.

Muchos lectores conocerán por la prensa el tamaño de los dividendos que obtienen los que están en la parte alta de la lista. Si es así, sabrán que es del todo imposible que puedan gastarse, siquiera, esta fracción de sus ingresos, por la que sí pagan impuestos. Y eso incluso haciendo las frivolidades que la prensa del corazón nos cuenta que hacen frecuentemente...o realizando generosísimas donaciones de aparatos de última generación al sistema sanitario. Por tanto, se pueden imaginar que no tendrán necesidad alguna de realizar las ganancias de capital que hayan obtenido. Para hacernos una idea de lo que les hablo, les propongo que hagan la prueba ustedes mismos. Un 5% del tamaño de un patrimonio es una estimación razonable de la rentabilidad que estas personas obtienen por sus activos en un año. Cojan esa cifra y estimen los ingresos que tuvo la primera persona de la lista. Luego investiguen el tamaño del dividendo que cobró (no se preocupen es fácil y además les doy la solución al final). Ahora piensen si ustedes podrían haberse gastado el dividendo que cobró y sean conscientes de que la cantidad restante, mucho mayor, está exenta de tributar... La última parte del ejercicio consiste en reflexionar sobre el 22% de la renta que tanto les cuenta ganar, que ustedes pagan en promedio.

Solución:

Problema 1. 3.350 millones de €.

Problema 2. 1.293,6 millones de €.

2022

El año 2022 estuvo marcado por la resiliencia de la economía española frente a las incertidumbres globales, a pesar de los riesgos asociados a la inflación, el entorno geopolítico y la sostenibilidad fiscal. Este periodo evidenció la necesidad de abordar reformas estructurales, especialmente en el ámbito fiscal y la financiación autonómica, como prioridades para consolidar la recuperación económica.

Tras el impacto de la pandemia de COVID-19, la economía española mostró signos de recuperación, con un crecimiento del PIB cercano al 5,5%, impulsado por el consumo interno, la reactivación del turismo y el apoyo de los fondos europeos Next Generation EU. No obstante, la inflación alcanzó un promedio anual del 8,4%, debido al aumento de los precios de la energía y los alimentos, intensificado por la invasión rusa a Ucrania. Este fenómeno redujo el poder adquisitivo de los hogares y fomentó un retorno al proteccionismo que afectó las finanzas públicas.

En el mercado laboral, aunque se redujo la tasa de desempleo y se observó una mejora general, persistieron desafíos como la temporalidad en el empleo público local y la precariedad laboral, especialmente entre los jóvenes. Por otro lado, el déficit público disminuyó al 4,8% del PIB gracias al crecimiento económico y los mayores ingresos tributarios.

En el blog RIFDE se abordaron temas clave en este contexto, como la reforma pendiente de la financiación autonómica, que sigue enfrentándose a dificultades derivadas de la falta de consenso y cultura federal. También se destacó la necesidad de una reforma fiscal integral que incluya la digitalización, la innovación y un enfoque en la fiscalidad verde europea. Además, se debatieron propuestas como la revisión del impuesto sobre el patrimonio y medidas para mejorar la redistribución de recursos.

Otros temas de interés incluyeron los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) y el papel de las comunidades autónomas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), considerados esenciales para canalizar los fondos europeos y fomentar el desarrollo regional. Asimismo, se discutió el impacto del nuevo impuesto sobre la banca en el sistema financiero.

El debate sobre la reorganización de la planta local volvió a cobrar fuerza en 2022, destacando la fusión de municipios como la de Villanueva de la Serena y Don Benito, considerada un modelo de eficiencia. También se reflexionó sobre el funcionamiento de la regla de gasto, así como sobre cuestiones sociales como las desigualdades en la pequeña infancia y el impacto de la fiscalidad ambiental en la transición energética.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

La población ajustada: ¿y nada más?

Maite Vilalta Ferrer

11/1/2022

El pasado mes de diciembre, el Ministerio de Hacienda dio a conocer el *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Cálculo de la Población Ajustada*. Con ello, dijo la ministra, María Jesús Montero, se iniciaba el proceso de revisión del modelo de financiación autonómica. A la vista del contenido del mismo, la pregunta es si se irán dando a conocer sucesivos documentos que contengan propuestas en relación al resto de elementos del sistema de financiación que, además de la variable “población ajustada”, se esperaría que también fueran revisados.

El actual modelo de financiación autonómica se configura entorno a tres grandes pilares: *a) la cesta tributaria* que es la que permite a los gobiernos autonómicos, ejercer un cierto grado de autonomía tributaria, es decir, les ofrece la posibilidad de tomar algunas decisiones sobre algunos de los impuestos pagados por sus respectivos ciudadanos; *b) el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF)*, que actúa de mecanismo nivelador, dando cumplimiento, de este modo, a un principio de equidad horizontal, y *c) los fondos de ajuste del modelo (fondo de suficiencia, fondo de competitividad y fondo de cooperación)*, cuya inclusión en el acuerdo del 2009, respondió a un doble objetivo. Por un lado, el de no alejarse demasiado, del *statu quo* existente anteriormente (objetivo del *fondo de suficiencia*) y, por otro lado, permitir alcanzar, gradualmente, la nueva pauta distributiva surgida de la aplicación del nuevo modelo (de la nueva cesta tributaria y de la aplicación del FGSPF), siendo éste el objetivo del *fondo de competitividad*. La inclusión de un *fondo* como el de *cooperación* dentro del modelo sirvió, simplemente, para facilitar el acuerdo, es decir, para que el modelo no fuera rechazado por una amplia mayoría de las CCAA.

Entonces, ¿dónde aparece la “población ajustada” en el modelo actual? Se trata de una de las variables que se utilizan para el cálculo de la cuantía del FGSPF que corresponde a cada gobierno autonómico. Concretamente, es la variable utilizada como indicador de sus *necesidades de gasto*. Pero ésta no es la única variable que interviene en el cálculo de dicho fondo, la otra es la que se utiliza como indicador de la *capacidad tributaria potencial* de cada gobierno. De manera que la cuantía del FGSPF, es tanto mayor cuanto mayores son sus necesidades de gasto (cuanto mayor es su “población ajustada”), y cuanto menor es su capacidad tributaria potencial (cuantificada a través de distintos procedimientos para cada uno de los tributos que forman parte de la cesta tributaria). Al mismo tiempo, la variable “población ajustada” se utiliza también

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

para distribuir el *fondo de competitividad* entre las CCAA que son beneficiarias del mismo.

En el acuerdo del 2009 se establecieron los mecanismos de actualización y seguimiento del modelo. Se detallaron, por un lado, los elementos del mismo que deberían ser *recalculados anualmente* (entre ellos, la “población ajustada” y el indicador de capacidad tributaria potencial que intervienen en el cálculo del *FGSPF*), y, por otro lado, aquellos elementos más estructurales del modelo que deberían ser revisados *cada cinco años*. Por ejemplo:

- La cuantía global de recursos en manos del conjunto de los gobiernos autonómicos: reparación del posible desequilibrio vertical.
- El grado de autonomía financiera de los gobiernos autonómicos: revisión, si se considera oportuno, de la composición de la cesta tributaria y del alcance de la capacidad normativa y de gestión sobre los tributos que la integran.
- El grado de nivelación de los recursos: revisión, si se considera oportuno, del porcentaje de los recursos que se nivelan, es decir, revisión de la pauta distributiva de los recursos autonómicos (ahora se nivela el 100% del 75% de los recursos tributarios).
- Las variables utilizadas como indicadores de las necesidades de gasto (*población ajustada*) y de la capacidad tributaria potencial de cada gobierno para el cálculo del *FGSPF*: revisión, si se considera oportuno, de las utilizadas actualmente.
- La introducción de medidas que mejoren el funcionamiento del modelo: más transparencia, más coordinación técnica e institucional, más simplicidad (¿eliminación de los fondos de ajuste?, etc.

Entendemos que, con la publicación del documento anteriormente citado, la ministra está iniciando esta revisión quinquenal de los aspectos más estructurales del modelo, prevista en el acuerdo del 2009. Bienvenida sea, aunque sea con más de siete años de retraso. Lo hace, sin embargo, con un documento que solo aborda uno de los elementos del modelo: la variable utilizada para el cálculo de las necesidades de gasto de los gobiernos autonómicos (la “población ajustada”). Es, sin duda, una variable relevante. Pero se trata, tan solo, como acabamos de señalar, de una de las variables que intervienen en una de las piezas del modelo (el mecanismo de nivelación). El modelo no es la “población ajustada”, es mucho más que esto.

La cuestión es si esta variable será lo único que se revisará, dando por “no revisable” todo lo demás, o si, tal como apuntaba al principio de este escrito, iremos conociendo

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

nuevos Informes sobre propuestas en relación al resto de los elementos que configuran el modelo. Lo primero no sería conveniente, y en cuanto a lo segundo, si este fuera el caso, cabe señalar que haber empezado la discusión sobre la “población ajustada”, no es baladí. Podría estar poniendo de manifiesto el tipo de modelo que se tiene en mente. Un modelo en el que el único objetivo, o en todo caso el más importante, es el modo de reparto de los recursos entre los distintos gobiernos autonómicos, en dónde lo más relevante es la variable que se va a utilizar para repartir los dineros.

Hablar de financiación autonómica no debería responder a un mero ejercicio de reparto de dinero, sino de reparto de poder tributario y de responsabilidades de gobierno y, por qué no, de atender a las demandas de mayores cotas de autogobierno expresadas por una amplia mayoría de los ciudadanos de algún territorio.

Analizaremos con atención las siguientes entregas de Informes, si las hay.

Demanda de redistribución e impuestos en España

José María Durán Cabré

Alejandro Esteller Moré

17/1/2022

Dado el tamaño de nuestro sector público, es sabido que la capacidad recaudatoria de nuestro sistema fiscal es, digámoslo así, mejorable. Junto con el principio de suficiencia, el sistema fiscal, a partir de un diseño adecuado de la progresividad, puede aspirar también a reducir las desigualdades de renta. Sobre este segundo aspecto, nos planteamos una doble pregunta (el informe completo, auspiciado por [El Observatorio Social de la Fundación “la Caixa”](#), será publicado *on-line* en breve): en primer lugar, cuál es la demanda de redistribución de los españoles; y, en segundo lugar, en qué medida responde nuestro sector público, incluyendo los impuestos, a tal demanda. En ambos casos, la experiencia comparada nos servirá de referencia.

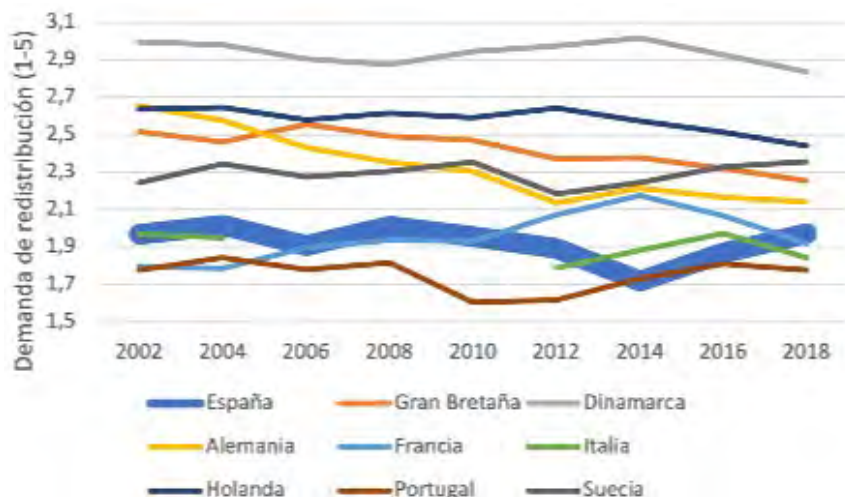
Para responder la primera de las dos preguntas planteadas, utilizamos los microdatos de las diversas olas de “[The European Social Survey](#)” para el *período 2002-18*. Ante la afirmación “el gobierno debería tomar medidas para reducir las diferencias en el nivel de renta”, el encuestado puede mostrarse desde *totalmente a favor de la redistribución* (valor 1) a mostrarse *totalmente en desacuerdo* (valor 5). Como es habitual en esta literatura, en el gráfico, mostramos la demanda de redistribución de España y la de otros países de referencia como una media de los valores dados entre 1 y 5. Cuanto menor es el valor promedio, mayor es la demanda social de redistribución. *La demanda de redistribución en España es, junto con la de Portugal, la más elevada*; y en comparación con ese país o con Francia (donde la demanda es también relativamente intensa), nuestra demanda es bastante estable (los datos del período de análisis para Italia son incompletos). Por tanto, un primer resultado es que *los españoles tienen una demanda relativamente intensa de redistribución*, y ésta es bastante estable a lo largo del período considerado (“pre-COVID-19”, sobre lo cual volveremos al final del artículo).

Este resultado recoge la demanda social de redistribución, y no un parámetro estructural como son las preferencias sociales, esto es, las respuestas vienen condicionadas por la redistribución que, efectivamente, lleva a cabo el sector público o por el nivel de desigualdad inicial en cada país y en cada año del período de tiempo considerado. Eso es bien sabido (véase, por ejemplo, este [artículo](#) o este [otro](#)). No obstante, es el parámetro que debiera condicionar el diseño del sistema de gasto-transferencias-ingresos públicos en relación con su capacidad de redistributiva.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Demanda de redistribución en España (2002-18)



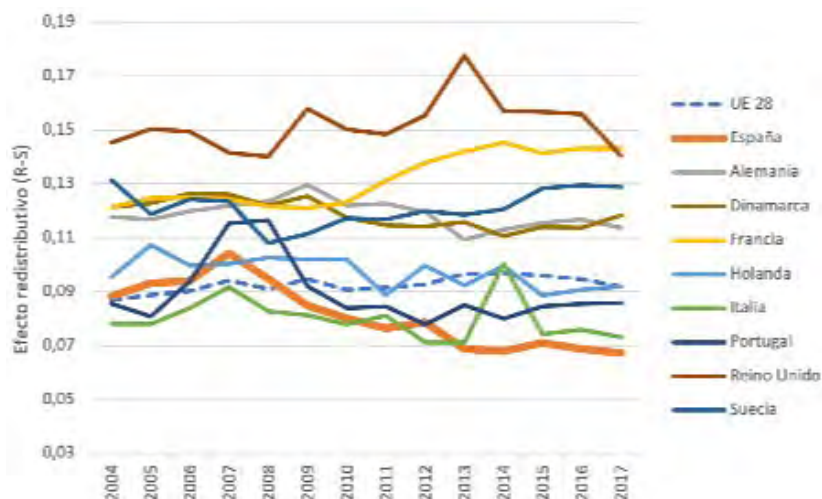
Ciertamente, la demanda de redistribución “global” es menor allí donde la redistribución llevada a cabo por el sector público es mayor. Ahora bien, ALEJANDRO MIZRAHI ha demostrado en un TFG con mención por parte de la Asociación Española de Economía que la demanda de redistribución en la cola superior de la distribución sigue existiendo a pesar de que el nivel de redistribución sea elevado. Esto es, los análisis “globales” no recogen la riqueza de la demanda de redistribución. Alejandro demuestra que a pesar de que el nivel de redistribución “global” sea elevado en un país, sigue existiendo demanda de mayor progresividad en la cola superior, al contrario de lo que sucede en la cola inferior. Éste es un resultado importante para el diseño de nuestras políticas públicas, que merecerá investigaciones posteriores.

Volviendo al análisis estándar, en el gráfico siguiente, podemos ver cómo *el impacto redistributivo* (medido por el índice Reynolds-Smolensky: diferencia en puntos porcentuales entre el Gini de la renta inicial y el de la renta final; fuente: *World Inequality Database*) de las políticas públicas en España es de los más bajos en la UE (28) y, además, desde 2007, la tendencia es decreciente. Como argumentamos en el Informe citado en el primer párrafo, esto se debe, básicamente, al “juego” de las transferencias y de los impuestos. Desafortunadamente, no podemos separar un factor del otro, pero sí sugerimos allí que el aumento en el nivel de presión fiscal observado en nuestro país desde 2010, con una mayor importancia de la imposición sobre el consumo, no ha contribuido a aumentar el impacto redistributivo de las políticas públicas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Impacto redistributivo de las políticas públicas (2004-17)



En definitiva, en España, se da una *asimetría entre la demanda de redistribución y la redistribución llevada a cabo* por nuestro sector público, donde la naturaleza de nuestro sistema fiscal no parece ayudar. La constatación de esta divergencia podría, cuanto menos, ser un *input* que considerar en futuras reformas fiscales. Y, en todo caso, habrá que hacer un seguimiento para saber cómo ha impactado el COVID-19 la demanda estructural de redistribución. Ciertamente, como bien sugiere el profesor RUBIO-GUERRERO, “no hay modelos nacionales de ingreso o gasto público que puedan configurarse, de forma aislada y estanca”. Ahora bien, viendo cómo nos situamos en los extremos de los dos gráficos de este artículo, sí podríamos decir aquello de *Spain is different*.

El mecanismo de ajuste en frontera por carbono: fiscalidad verde europea

Amadeo Fuenmayor Fernández

25/1/2022

La Comisión Europea publicó hace unos meses el paquete legislativo *Fit to 55*. Los objetivos del denominado *European Green Deal* aspiran a alcanzar un 55% de reducción en las emisiones de CO₂ en 2030, en relación con los niveles de 1990, para convertir a Europa en un continente climáticamente neutro en 2050.

Dentro de este paquete legislativo, en julio de 2021 la Comisión Europea propuso el “Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono” (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, o CBAM). Se trata de un *impuesto que gravará las importaciones a la UE de productos cuya fabricación haya tenido unos estándares ambientales más bajos* que los exigidos dentro del territorio. Los objetivos de esta propuesta son varios. En primer lugar, impedir la denominada fuga de carbono, el traslado de industrias europeas a países más “comprensivos” con las emisiones (lo que se ha denominado “*dumping* climático”). Paralelamente, la UE quiere mantener el liderazgo climático, que se ha debilitado en los últimos años, encabezando la lucha contra las emisiones de CO₂. Por último, esta medida generará ingresos propios para el presupuesto comunitario.

Este mecanismo ha sido diseñado con plena compatibilidad con las reglas de la Organización Mundial del Comercio. De alguna manera, se trata de aplicar ideas similares a las que aplican las regulaciones relacionadas con la seguridad alimentaria, o de protección en la distribución de bienes (por ejemplo, los juguetes infantiles).

El funcionamiento de esta *nueva figura tributaria* recuerda al funcionamiento del IVA. Los importadores europeos deberán adquirir *Certificados CBAM*, equivalentes al precio que se habría pagado si los bienes importados se hubieran producido de acuerdo con las reglas europeas de precios del carbono (básicamente a través de la compra de Permisos de Emisión). Afectará a todas las importaciones, salvo las procedentes de *Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza*, que también se rigen por el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones. Si el productor puede demostrar que sus productos han pagado en su país de origen un impuesto similar sobre el carbono, estos costes podrán ser deducidos completamente por el importador. En el cálculo de los certificados equivalentes se tendrá en cuenta el coste de los Permisos de Emisión asociados a la producción de estos materiales en la UE.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

La intención es que el CBAM sea introducido gradualmente para algunos productos a partir de 2026 (hierro y acero, cemento, fertilizantes, aluminio y generación eléctrica). Sin embargo, las obligaciones de registro y declaración se empezarán a aplicar en 2023.

Ya existen un mecanismo similar en *California* para algunas importaciones de electricidad; mecanismos similares están siendo analizados por la administración BIDEN en *EEUU*, así como en *Canadá* y *Japón*; el FMI y la OCDE apoyan la iniciativa como parte de los esfuerzos internacionales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a través de la utilización de mecanismos de fijación de precios al uso del carbono. Y lo cierto es que el mero anuncio ha supuesto el replanteamiento de algunos países respecto a las emisiones de ciertas industrias (*Taipei Times*, 02/10/2021: “Ministry urges firms to step up decarbonization”).

La introducción de este *Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono* ha sido objeto de críticas, especialmente en dos frentes (Fundación ecologista Heinrich-Böll-Stiftung, 12/09/2021). En primer lugar, si el mecanismo de ajuste actuará como apoyo a la acción climática de la UE. En segundo lugar, los efectos sobre la equidad internacional: el CBAM puede situar a países terceros en desventaja respecto a la UE. Veamos cada una de ellas por separado.

Respecto al primer tema, la acción climática de la UE, hay que destacar que el mecanismo CBAM ha surgido como reacción ante una tendencia interna irreversible. Hasta el momento, estas industrias han funcionado en la UE utilizando Permisos de Emisión distribuidos gratuitamente, de manera que no tenían ningún incentivo real a reducir las emisiones de CO₂. Sin embargo, esta distribución gratuita de permisos no puede continuar más. Se prevé que desde 2026 a 2035 cada año los productores de la UE perderán un 10% de los derechos de emisión gratuitos, de manera que incorporarán en sus costes el daño ambiental derivado de la contaminación. Por ello será necesario que las importaciones deban adquirir un número equivalente de Certificados CBAM, a un coste similar (salvo que ya haya habido un pago en origen por estas emisiones, en cuyo caso se descontarían de este coste). Al final, la idea de todo el sistema es que la producción de estos materiales refleje el coste asociado a las emisiones de CO₂, se haya producido en la UE o en terceros países, por lo que cabe esperar mejoras tecnológicas respecto a la contaminación de estas industrias o/y un aumento en los precios relativos de los productos que utilizan estos materiales. En este sentido la única crítica que se realiza es la lentitud del proceso. Según la Fundación, para 2030 los derechos gratuitos sólo se habrán reducido a la mitad. Pero no habrá ninguna discriminación en función del origen de los productos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

La segunda crítica hace referencia a la presunta desventaja que sufrirán los productores de países terceros debido a la utilización del mecanismo CBAM. Se destaca fundamentalmente que este mecanismo viola el principio de responsabilidad diferenciada, en virtud del cual son los países desarrollados los que deben liderar la lucha contra el cambio climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). Sin negar sentido a este razonamiento, lo cierto es que este principio se ha trasladado en la práctica en la posposición *sine die* de los objetivos climáticos para estos países. Este argumento afecta a dos grupos de países. A los denominados *BASIC Countries* (*Brasil, Sudáfrica, India y China*). Por otro lado, algunos países *africanos* que se verán profundamente afectados, debido a que estas producciones, aunque suponen un porcentaje muy bajo de las importaciones europeas, suponen una elevada porción de las exportaciones de estos países. En el caso del aluminio se destaca *Mozambique* (un 20,8% de sus exportaciones), *Camerún* (3,72%) o *Ghana*. En el caso del hierro y el acero, *Zimbabue* (3,25%) y *Zambia*. Respecto a los fertilizantes, *Argelia, Egipto* o *Trinidad y Tobago* serían los más seriamente afectados. Y en la producción de electricidad, Marruecos sería el país más perjudicado. Una posible solución consistiría en dedicar parte de los fondos obtenidos por estos certificados a financiar proyectos de transición energética de estas industrias en estos países.

En resumen, el CBAM pretende introducir un mecanismo de fijación de precios para el carbono en estas industrias, tanto para la producción dentro de la UE como de terceros países. Esta alteración en los costes debería ser reflejada en los precios de los productos que utilicen estos materiales, y el CBAM parece un mecanismo acertado para conseguirlo. Sólo cabría pensar en algún tipo de compensación internacional a países de menor renta. Pero la compensación no debe mantener el *statu quo*, sino destinarse a mejoras en la producción que reduzcan las emisiones. En otro caso, estaríamos desandando el camino que quiere trazar el CBAM.

Financiación autonómica y lealtad institucional

Juan José Rubio Guerrero

1/2/2022

Una de las cuestiones transversales que deberían ser tomados en consideración en los procesos de reforma de cualquier sistema de descentralización fiscal al objeto de mejorar la eficiencia y la transparencia del sistema, hoy vamos a considerar el significado y las consecuencias de la denominada *lealtad institucional* en las relaciones entre los diferentes niveles de administraciones públicas descentralizadas y fundamental en la operatividad efectiva de un modelo de financiación autonómica en España.

La lealtad entre las distintas administraciones públicas es exigencia que se deriva del principio superior de *lealtad constitucional* y que debe entenderse como el necesario respeto que deben observarse mutuamente tales administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias, asegurando que las consecuencias de sus decisiones políticas o administrativas no afectan negativamente a los legítimos intereses de las demás. Se trata, pues, de un elemento fundamental para el correcto funcionamiento del Estado autonómico.

El principio de *lealtad institucional*, aplicado al ámbito que nos ocupa, debería suponer la asunción de la *responsabilidad de velar porque las decisiones propias*, legislativas o de otro tipo, que puedan incidir en el gasto público y los ingresos tributarios correspondientes a otra administración territorial distinta de la que toma las decisiones, sean objeto de medición, toma en consideración, publicación de impactos y compensación.

Dada la preeminencia normativa de la administración del Estado en muchos de los ámbitos competenciales relevantes, normalmente el debate sobre si se ha producido un adecuado respeto a este principio se centra en la toma de decisiones por parte de la citada Administración que afecten o puedan afectar a las finanzas de las administraciones autonómicas. Ello sin perjuicio de que la lealtad debe ser mutua siempre y que debe producirse también a nivel vertical, pero también horizontal.

La valoración del grado de respeto al principio de lealtad institucional en esta materia difícilmente puede arrojar una conclusión bien definida. El propio *Tribunal Constitucional* no suele otorgar en sus pronunciamientos categoría de criterio jurídico vinculante al principio de lealtad institucional. La asunción que de este principio se ha hecho en España está resultando poco útil, siendo deseable que pase a ser concebido como un criterio jurídico que pueda dar lugar, bien a la anulación o corrección de las normas

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

que infrinjan su contenido negativo o positivo, bien a la necesaria toma de las oportunas medidas de compensación económica.

Para un adecuado funcionamiento del Estado autonómico sería necesaria una *evolución normativa y la asunción de un compromiso mutuo institucional*, anclado en el generalizado respeto a las normas constitucionales, para concretar jurídicamente el citado principio de lealtad, tanto en un plano interpretativo como aplicativo, superando su existencia como mero principio retórico.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

La necesaria reorganización de la planta local

Alberto Vaquero García

7/2/2022

Debido a la pandemia de la covid-19 muchas de las actuaciones que demandaba el mundo local han quedado postergadas a un segundo o tercer plano. Una de ellas era la necesidad de reorganizar la planta local. En España existe un número elevado de municipios, algunos de ellos con muy poca población que, al mismo tiempo se encuentran en zonas rurales, donde no abundan los recursos para financiar las políticas públicas, pero donde siguen existiendo necesidades que deben ser cubiertas, al residir una parte significativa de la población.

Por este motivo, desde hace algunos años se viene debatiendo sobre la necesidad de incrementar el tamaño de planta local o bien apostar por el desarrollo de entidades supramunicipales que puedan mejorar la prestación de servicios públicos. Por otra parte, también está sobre la mesa la discusión de qué punto es mejor para la ciudadanía la gestión directa de ciertos servicios o si es mejor optar por una prestación privada con financiación pública. Incluso no hace mucho se volvió a plantear la remunicipalización de ciertos servicios. Por lo tanto, lejos de ser un debate cerrado, hoy en día sigue muy vivo, puesto que incluso afecta a la supervivencia de muchas zonas y a un número importante de personas.

Una de las opciones que se baraja es la fusión de los municipios, en aras a conseguir entidades locales con mayor número de habitantes. Por lo general, aunque hay excepciones, aquellos ayuntamientos con más población tienen mayores bases tributarias, puesto que no solo aumenta el número de contribuyentes potenciales, sino que también lo hace la capacidad económica de los residentes y, por lo tanto, su capacidad económica. Por lo tanto, y en base a este argumento, sería necesario que la mayor parte de los municipios tuvieran un número mínimo de habitantes; desde luego esto no debería ser aplicado a todos, puesto que como veremos a continuación la población es un elemento a considerar en este modelo, pero no se trata de estimar una regresión con una sola variable, sino que es una modelo multidimensional, que exige un análisis más profundo que la simple agregación de la población.

Además, este ejercicio no puede ser puramente económico, puesto que la geografía también influye notablemente, así como la sociología y como no, el ordenamiento jurídico. Se hace necesario un análisis integral y meditado sobre la conveniencia de fusionar municipios.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

En consecuencia, contar con municipios con mayor población se trata de una condición necesaria, pero no suficiente. Los estudios realizados no siempre permiten obtener resultados concluyentes, sino que parecen apuntar que la agregación de la población permite la generación de economías de escala, con la consiguiente reducción de la función de costes de servicios que se prestan desde los ayuntamientos.

El problema es determinar el número “mágico” de personas que haría eficiente la prestación de esa actividad. Se habla de contar con municipios entre 5.000 y 8.000 habitantes, pero esta cantidad no es fija ni tan siquiera para el mismo tipo de servicios, puesto que cuestiones como la orografía, el territorio que comprende el municipio o la dispersión poblacional afectan notablemente al coste final de la prestación.

Así parece que se ha tenido en cuenta en la reciente propuesta de reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) de Régimen Común elaborada por el Ministerio de Hacienda y que ha sido valorada por las CCAA. Si bien no hay ninguna CA que sea idéntica a otra, no es lo mismo 15 territorios que más de 8.000 ayuntamientos. La casuística se complica, por lo que no debemos en caer en la trampa de encontrar medidas simplistas basadas únicamente en aumentar el número de habitantes; un análisis riguroso debe ir mucho más allá y contar con un análisis concreto de cada caso. El café para todos no vale.

Tampoco se trata de crear macrociudades, sino ciudades económicamente sostenibles en donde el ayuntamiento pueda prestar unos servicios públicos dignos y de calidad. Sin duda esto, junto con mejores oportunidades laborales es lo que permitirá fijar y, posteriormente, aumentar la población de aquellos núcleos, en su mayor parte rurales, que de no hacer nada acabarán desapareciendo. Mirar para otro lado y pensar que este problema de atomización de la planta local se va arreglar solo, no es una alternativa. La España “vaciada” es una realidad cada vez más presente y los poderes públicos tienen la obligación de encontrar soluciones.

En este modelo por mejorar el tamaño de la planta local, las CCAA tiene un papel fundamental para combatir este inframunicipalismo. Son ellas las que deben liderar este proceso en sus respectivos territorios. Basta recordar que los títulos competenciales sobre la planta local no son los mismos en cada región, siendo las CCAA las que detentan la competencia exclusiva sobre los cambios de términos municipales y sobre la organización territorial. La Administración Central tiene muy acotada su capacidad de actuación. Sin duda, y hasta ahora así se ha hecho, desde el Gobierno central se pueden establecer incentivos financieros, presupuestarios y fiscales para incentivar la reorganización de la planta local. Sin embargo, los resultados obtenidos indican que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

las medidas aplicadas no resultan lo suficientemente atractivas para fomentar el proceso de fusión municipal. Los beneficios parece que no compensan a los costes.

Se podría pensar en otras alternativas, como la creación de mancomunidades, áreas metropolitanas o el establecimiento de servicios consorciados. El problema es que las dos primeras vías no han tenido tampoco el éxito que se esperaban. Es cierto que se han creado un número importante de mancomunidades, pero muchas de ellas apenas gestionan servicios y su funcionamiento precisa mejoras claras en relación a la transparencia. En cuanto a las áreas metropolitanas han sido una experiencia fallida en muchas CCAA. Los consorcios han tenido más suerte, pero estos acuerdos pueden suponer, en caso de un mal diseño, la creación de una nueva estructura que complica el funcionamiento de un servicio, generando precisamente un problema mayor que el que se pretendía evitar.

Finalmente quedaría también por mejorar el papel que pueden desempeñar las diputaciones provinciales y su encaje en la prestación de los servicios públicos locales, porque si bien normativamente se les atribuye una serie de competencias cuando los municipios de menos de 20.000 habitantes tienen problemas en su prestación o si su coste no es el adecuado, en la práctica esto no siempre se consigue. Resumiendo, queda mucho por hacer en materia de reorganización de la planta local y las CCAA están llamadas a desarrollar un importante papel.

Una fusión municipal ejemplar

Francisco Pedraja Chaparro

Javier Suárez Pandiello

15/2/2022

Hace ahora poco más de un año uno de [nosotros](#) argumentaba en este blog sobre las ventajas de fusionar municipios, no con carácter general, sino en determinados entornos de naturaleza urbana. En otra entrada de este blog [FRANCISCO J. DELGADO](#) argumentaba también sobre la relevancia del tamaño de los municipios a la hora de participar de los *fondos Europeos Next Generation*.

Sin embargo, las propuestas de *alteración del mapa municipal y la supresión de jurisdicciones* han sido a menudo vistas como una suerte de desgarró emocional y de golpe contra la singularidad y la identidad de los territorios. Algo así como un atentado contra la autonomía local y la capacidad de decisión de los vecinos en espacios que el tiempo ha venido consolidando como jurisdicciones constitucionalmente arraigadas donde cualquier alteración de fronteras podría encender la chispa de un conflicto indeseable y es por ello que históricamente han proliferado mucho más los procesos de segregación de términos municipales que los de concentración.

En este sentido, resulta especialmente gratificante para quienes creemos que en materia de gestión pública los asuntos emocionales o sentimentales debería quedar subordinados ante la eficiencia y la calidad de los servicios públicos suministrados el novedoso y valiente proceso iniciado en dos localidades extremeñas que, consulta popular mediante, esperamos que concluya en la constitución de un nuevo municipio por integración voluntaria de *Villanueva de la Serena* y *Don Benito* o viceversa, que *tanto monta, monta tanto*.

Son varias las características de este proceso de fusión que se pueden resaltar, en la medida en que su adecuada valoración podría (debería), a nuestro juicio, servir de ejemplo para su imitación en muchos otros puntos de la geografía española. Concretamente nos gustaría destacar las siguientes:

Una fusión precisa de un *gran consenso y amplio apoyo ciudadano*. En la práctica, en estos procesos acaban pesando más argumentos esencialmente políticos que los puramente económicos, de ahí que la capacidad de liderazgo de los políticos implicados sea esencialmente determinante. En el caso que nos ocupa, un elemento que va en la buena dirección es el espíritu de sacrificio de quienes detentan las posiciones de poder en las corporaciones actuales, tanto desde el gobierno, como desde la oposición. Así,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

ambos alcaldes han manifestado su renuncia explícita a presentarse como candidatos en el nuevo municipio fusionado y todos los grupos políticos se han puesto del lado del proceso de una fusión que supondrá una “ahorro” en el número de concejales que pasaría de 42 a 26.

En segundo lugar es de destacar la *mejora de la calidad democrática* por la creación del nuevo municipio. Esta se manifiesta en la enorme cobertura e importancia que le están dando a este hecho los medios de comunicación, poniendo de manifiesto cómo los residentes de ambos municipios se sienten protagonistas de algo que es efectivamente muy relevante.

En tercer lugar, este proceso intenta *aportar racionalidad* frente a lo sucedido en España (a diferencia de otros países de nuestro entorno) en las últimas décadas, donde lo que se ha producido es la segregación de entidades que ni siquiera cumplían en su origen con los mínimos para su viabilidad económica. La vía alternativa de la cooperación (mancomunidades y similares), ampliamente ensayada en nuestro país, ha puesto de manifiesto los problemas derivados de altos costes de transacción y cooperación así como la dilución de responsabilidades.

Desde la perspectiva económica y hacendística, el caso analizado es un ejemplo de libro de *aprovechamiento de economías de escala* (también de economías de alcance y densidad) en los principales servicios municipales tanto por la contigüidad de sus núcleos principales como por el tamaño resultante del municipio fusionado (algo más de 60.000 habitantes).

Desde la vertiente tributaria, el ejercicio de la *amplia autonomía* de la que disponen los municipios españoles es en este caso muy similar, mientras que sus capacidades fiscales están bastante equilibradas. Si lo último es un elemento favorecedor del proceso de integración, lo primero coadyuva también a ese proceso en la medida que los contribuyentes no apreciarán de entrada cambios en los importes de las principales figuras tributarias.

Además, se producirá un *aumento de las transferencias corrientes* o *Participación en los Ingresos del Estado (PIE)* en el nuevo municipio por el aumento de la ponderación de la población en la fórmula de reparto, del orden de un millón y medio de euros o, lo que es lo mismo, un aumento del 14% de lo que actualmente reciben ambos municipios por esta vía. Todo ello al margen de los incentivos que se ofrezcan por la administración regional que, como se sabe, es la responsable en autorizar este tipo de procesos.

Ayuda también el hecho de que la situación financiera de los municipios es ciertamente saneada tanto en solvencia a largo plazo como en términos de liquidez. Esta buena salud financiera es especialmente útil teniendo en cuenta que algunos ahorros y

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

beneficios del proceso de fusión, los derivados de la vertiente del gasto y a diferencia de lo que sucede con los ingresos corrientes, se pondrán de manifiesto en el medio plazo.

Por último, aunque no menos importante, la constitución de un área urbana más potente como la que surgiría de este proceso supone una reducción del riesgo de despo- blación (Informe del Banco de España 2021, capítulo 4.º) y es una garantía de sostenibilidad de las numerosas entidades locales menores que tienen esos municipios.

En suma, desde nuestra óptica esencialmente académica, no podemos sino celebrar el hecho de que los responsables políticos (en el gobierno y en la oposición) de dos en- tidades próximas que comparten necesidades y aspiraciones de mejora en la calidad de los servicios a suministrar a sus vecinos hayan tenido la valentía de poner el bienestar de los ciudadanos por encima de las minucias localistas y hayan decidido emprender un proceso de consolidación que no nos cabe duda que, bien explicado, tendrá un abrumador respaldo de los residentes en ambos territorios. Ese es el camino. ¡Qué cunda el ejemplo!

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

El sistema fiscal español: esperando su reforma

José María Durán Cabré

Alejandro Esteller Moré

22/2/2022

En los próximos días se espera que la *Comisión de reforma fiscal* presente su informe final en el que, dando respuesta al mandato recibido del gobierno, analice el sistema fiscal español “para mejorar su eficiencia, garantizar los recursos públicos y adaptarlo a los retos del siglo XXI”. Si bien se espera que el informe incluya una revisión general del sistema fiscal, en la resolución de su creación, el Ministerio destacaba unos temas sobre los que poner especial énfasis, a saber, “la fiscalidad medioambiental, la imposición en sociedades, la tributación de la economía digital y la armonización patrimonial”. Cabe suponer que, una vez publicado el informe, la reforma del sistema fiscal estará muy presente en el debate público, si es que en algún momento lo ha dejado de estar en los últimos años.

¿Cuáles son los temas claves de nuestro sistema fiscal sobre los que debemos debatir pensando en su futura reforma? Aprovechando el trabajo que hicimos hace diez años para el primer Foro Fiscal IEB y que, en gran parte, se recogen en el libro colectivo *Por una verdadera reforma fiscal* de la Editorial Ariel, nos gustaría destacar algunos de estos temas. El repaso de los materiales de 2012 nos sirve para constatar cómo la gran mayoría de los temas considerados clave entonces lo siguen siendo en la actualidad. Sin ánimo de ser exhaustivos, seguidamente, repasamos las cuestiones más relevantes destacadas entonces y que, con mayor o menor intensidad, siguen presentes en la actualidad.

En el *Impuesto sobre la Renta Personal*:

- Qué modelo de impuesto sobre la renta es deseable en España: ¿el actual pseudo-dual, un modelo dual puro coordinado con sociedades, o un modelo global donde todas las rentas tributen en una única base a los mismos tipos impositivos?
- ¿Cómo deben calcularse los rendimientos de las actividades económicas? Y, en particular, ¿tiene sentido mantener en la actualidad el sistema de estimación objetiva?
- ¿Deben mantenerse los incentivos a favor de modalidades de ahorro previsión y, en su caso, de qué manera, en la base o en la cuota, y con qué límites?

En el *Impuesto sobre Sociedades*:

- ¿Cómo deben tratarse la financiación ajena y la financiación propia para no distorsionar la política financiera de las empresas?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

- ¿Deben mantenerse tratamientos especiales a favor de determinados tipos de sociedades o de inversiones, o debe tenderse a su eliminación?
- ¿Es la normativa eficaz a la hora de evitar la deslocalización de los beneficios?

En el *Impuesto sobre el Valor Añadido*:

- ¿Refleja el tipo impositivo general las necesidades financieras de largo plazo de nuestro sector público?
- ¿Consiguen alcanzar los tratamientos especiales del impuesto, en especial los tipos impositivos reducidos y superreducidos, los objetivos de equidad y eficiencia que justificaron su introducción?
- ¿Es posible, en el marco de normativa comunitaria, mejorar la neutralidad del impuesto y reducir su elevada complejidad?

En los *Impuestos Especiales y Medioambientales*:

- ¿Cuál es el recorrido que se debería esperar de la imposición medioambiental?
- Y, en cualquier caso, ¿a qué nivel de gobierno le debería corresponder esta responsabilidad?

En el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD)*:

- ¿Tiene sentido que en el ISD existan diferencias tan importantes en el nivel impositivo entre CCAA? ¿Se puede justificar por diferencias en las preferencias redistributivas de los ciudadanos de cada comunidad? ¿Cómo pueden afectar estas diferencias al sentimiento de justicia de los ciudadanos?
- ¿Están justificadas y qué implicaciones tienen las importantes diferencias que existen en el nivel de imposición en función de la tipología de bienes transmitidos o en función del grado de parentesco?

En el *Impuesto sobre el Patrimonio*:

- ¿Es un impuesto para el siglo XXI?
- Y, si así se considera, ¿se requiere una armonización (en el diseño legal y en su aplicación) para evitar la deslocalización dentro de nuestro país?

Será interesante conocer y estudiar el informe de la *Comisión*, y saber qué se dice al respecto incluyendo los análisis cuantitativos que apoyen sus recomendaciones. Otra

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

cuestión será qué cambios normativos se acaban introduciendo a partir de las directrices que señale la Comisión porque, diez años más tarde, podemos afirmar *El sistema fiscal español: esperando su reforma*. Precisamente, ése será el título de la nueva edición del Foro Fiscal IEB, la edición 1.1., que se celebrará en Barcelona el próximo 24 de marzo.

Financiación autonómica: no solo importa el qué y cuánto sino también el cómo

Daniel Montolio

Clara Picanyol i Puig

Jordi Baños Rovira

1/3/2022

El debate acerca del sistema de financiación autonómica y su necesaria actualización o reforma se ha reactivado enérgicamente a raíz de una primera *propuesta del Gobierno* en relación al principal indicador de necesidades, como es la variable de *población ajustada*. A parte de este destacado elemento, el debate presumiblemente incluirá otros aspectos fundamentales como son la *suficiencia financiera del sistema*, la *reducción del desequilibrio vertical*, el mantenimiento (o no) del *statu quo* y el *grado de nivelación horizontal*, así como cambios en la *capacidad normativa* de las comunidades autónomas y la introducción de cierta *armonización tributaria*.

No obstante, dentro de este debate, frecuentemente pasa a un segundo plano la forma en que la financiación autonómica será aplicada, con sus correspondientes flujos de información y transferencias de recursos. Dichas cuestiones, generalmente etiquetadas bajo el paraguas del *ámbito de la gestión*, son elementos críticos para el buen desempeño de la política fiscal y presupuestaria de las comunidades autónomas y, en definitiva, para la sostenibilidad y responsabilidad fiscal de éstas, y para la adecuada provisión de bienes y servicios públicos para la ciudadanía.

En el actual modelo de financiación autonómica, los importes de los ingresos por anticipos y sujetos a liquidación, los cuales suponen la amplia mayoría de los ingresos autonómicos, son comunicados a las comunidades alrededor del mes de julio, es decir, sólo 2-3 meses antes de presentar los correspondientes proyectos de presupuestos. Además, dichas comunicaciones incluyen las previsiones sólo para la siguiente anualidad.

De acuerdo con las respuestas y comentarios facilitados por parte de las comunidades autónomas durante la elaboración del informe (de próxima publicación) sobre las prácticas presupuestarias de las comunidades autónomas¹ elaborado en el *Instituto de Economía de Barcelona* (IEB), tales hechos suponen un claro obstáculo para una apropiada planificación presupuestaria. La disposición tardía de esta información crucial

¹ Estudio financiado por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) del Ministerio de Hacienda.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

compromete la robustez y credibilidad (y desincentiva los esfuerzos para su realización) de los escenarios presupuestarios a medio plazo y de los límites de gasto definidos para enmarcar la elaboración del presupuesto anual, así como dificultar los procesos de priorización de propuestas de gasto. Tales obstáculos pueden explicar en gran medida el aún bajo nivel de institucionalización e integración de los escenarios presupuestarios a medio plazo con el presupuesto anual, el parcial desarrollo de técnicas robustas para la predicción de ingresos (sólo para los ingresos gestionados desde las comunidades autónomas) o la baja importancia de los escenarios macroeconómicos para estas previsiones y para la definición de los correspondientes marcos fiscales.

De esta forma, las administraciones autonómicas no disponen de información directa, completa y a tiempo, de la parte más substancial de sus ingresos, ni tampoco de los supuestos económicos y las metodologías que se han empleado para las previsiones de éstos. Tal situación impone importantes dificultades y restricciones a la hora de realizar acciones analíticas clave en lo referente a la identificación (y control) de riesgos fiscales asociados a los presupuestos. Un ejemplo es el relativamente bajo nivel observado de implementación de análisis de sensibilidad de ingresos y resultados fiscales ante shocks económicos dentro de la identificación de los riesgos fiscales iniciales.

Por otro lado, el actual *mecanismo de liquidación de las entregas a cuenta* realizadas, generalmente un par de años después del correspondiente ejercicio, aparte de generar discrepancias contables importantes entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional, puede generar importantes *distorsiones en la planificación presupuestaria*. Más concretamente, puede suponer un traspaso de los riesgos y sesgos de previsión, generar “ilusión” presupuestaria y resultados fiscales pro-cíclicos, así como menguar la previsibilidad de los futuros recursos.

Por un lado, los anticipos, al basarse en previsiones propias del Estado, transfieren a las comunidades autónomas, aparte de los inherentes riesgos de previsión, potenciales sesgos (por ejemplo, optimistas), pero sin suponer riesgos financieros completos para esta administración, ya que estos serán liquidados (compensados) en el futuro. Estas liquidaciones y sus posibles múltiples impactos con diferente signo en el futuro, suponen añadir una potencial mayor variabilidad de los recursos para las autonomías, y por tanto dificultan la planificación presupuestaria. Esto es especialmente relevante para las comunidades autónomas, las cuales, de acuerdo con los preceptos de la hacienda pública y el federalismo fiscal, no ostentan una función estabilizadora del ciclo económico, sino que cuentan con competencias de provisión de servicios de naturaleza recurrente y de muy difícil ajuste o flexibilidad, como son sanidad, educación y servicios sociales (dependencia), las cuales requieren de una financiación previsible.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Así mismo, este sistema de anticipos y liquidaciones puede generar la *ilusión de disposición de recursos* (ficticios) para los presupuestos autonómicos, así como generar *lags* fiscales que comporten efectos procíclicos. Por ejemplo, durante un período de crisis, se pueden beneficiar de liquidaciones positivas generadas justo antes de la crisis, sosteniéndose artificialmente parte del gasto o posponiéndose necesarios ajustes o contención fiscal (generándose cierto ambiente ficticio de abundancia fiscal y aumentando posibles déficits estructurales). Así mismo, en periodos de incipiente recuperación pueden aparecer liquidaciones negativas, provocando necesidades de ajuste descompasados al ciclo económico (ajustes que se hubieran podido aplicar más suavemente o sin tener que corregir el retardo de la contención del gasto).

Como conclusión general, el *actual sistema de comunicación y liquidación de los ingresos por anticipos del modelo de financiación autonómica puede estar generando importantes asimetrías de información* e implicando un menor desarrollo de las prácticas de planificación presupuestaria y de la gestión de los riesgos fiscales por parte de las comunidades autónomas, con una consecuente menor corresponsabilidad fiscal y mayores desviaciones en la consecución de objetivos de las reglas fiscales. La importancia de los hechos comentados en este artículo bien merece su consideración dentro del debate y diseño de la próxima reforma del sistema de financiación autonómica, donde, como se ha reiterado, no sólo importa el qué y el cuanto, sino que también el cómo.

Para la solución o mitigación de los problemas expuestos existe un amplio catálogo de diferentes opciones. Una, por ejemplo, podría ser la de un *sistema de anticipos más informativo*, libres de liquidaciones, con una comunicación al inicio de los procesos de elaboración presupuestarios (marzo-abril) e incluyendo proyecciones plurianuales, con lo que se reducirían las asimetrías de información, las distorsiones de las liquidaciones y no se trasladarían la mayor parte de riesgos. Por otro lado, otra opción podría ser una *mayor cesión y gestión tributaria hacia las comunidades autónomas* (por ejemplo, del IRPF) que redujera o eliminase la importancia de los anticipos, y con las garantías adecuadas (por ejemplo, tributación mínima por tramos) para evitar una competencia fiscal a la baja. Tal opción supondría compartir gran parte de las ventajas de la anterior opción, a excepción de la asunción de mayores riesgos, aunque sin asimetrías de información, además de favorecer una mayor corresponsabilidad fiscal autonómica, y suponer un incentivo a desarrollar instrumentos clave de la planificación presupuestaria y la gestión macro-fiscal.

Las posibles opciones de solución exhibidas son solo ilustrativas, pero, a modo de flexión final, enfatizar la necesidad de considerar cuidadosamente los asuntos aquí expuestos durante el debate y diseño del nuevo modelo de financiación autonómica.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Guerra en Ucrania: vuelta al proteccionismo y finanzas públicas

David Cantarero Prieto

7/3/2022

En un escenario internacional marcado por los efectos secundarios de las cuarentenas, y el avance de contagios de Covid-19 en países menos desarrollados que los europeos, el estallido de la *guerra en Ucrania* evidencia especialmente la situación en que de una manera tanto directa como indirecta ello impactará en las finanzas públicas tanto de tipo central como subcentral en nuestro país.

Así, la previsión antes de todo esto era que España cerrará este año con el mayor déficit público de las grandes potencias del euro, según proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que situaría nuestras cuentas públicas en un saldo negativo del 5,02% del PIB. Por otro lado, será difícil ya que se repita el escenario que había diseñado la *AIREF* –Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal– antes de conocerse el vuelco geopolítico e incertidumbre que está provocando el conflicto en Ucrania puesto que había estimado que el *déficit de las Comunidades Autónomas* (CCAA) crecería este año hasta el 0,6% desde el cierre en el 0,4% en 2021 mientras que las *Corporaciones Locales* registrarían en 2022 un superávit del 0,2% del PIB, tras cerrar 2021 con un superávit de 0,3% del PIB. Al igual que en el caso del déficit, para 2022 se esperaba comprobar cierta mejora de la *Deuda Pública*, aunque con una dinámica desfavorable a medio y largo plazo, tendencia que ahora puede empeorar si el conflicto en Ucrania se alarga, pues ya está provocando que en muchos países sus planes de incremento de gasto público y particularmente de aquel referido a Defensa asciendan a niveles de hasta el 2% de su PIB (ello equivaldría, por ejemplo, a un tercio de lo que nos gastamos en sanidad pública).

Partiendo de lo vivido estos días, la *guerra en Ucrania* hace evidente el pesimismo sobre la evolución de la economía en general y, mucho más, sobre la europea y sus efectos sobre nuestro territorio, donde se espera cierta ralentización del crecimiento –puede que incluso, una recesión, si el conflicto sigue alargándose en el tiempo y con ello la incertidumbre–, con menos consumo e inversión, nuevos incrementos en déficit y deuda que desequilibren nuestras finanzas públicas y, a su vez, su efecto contagio sobre los indicadores de desempleo.

El caso es que mientras que otros países habían desarrollado políticas dinámicas para poder adaptarse a la nueva situación disruptiva que había marcado la pandemia de coronavirus, marcada además por un incremento en costes y precios además de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

dificultades logísticas, nos encontramos con nuestra eterna aspiración de mejora en competitividad, especialmente si atendemos a la baja tasa de apertura al comercio exterior de ciertas regiones españolas.

Por ejemplo, según el último Informe publicado de Comercio Exterior de la Secretaría de Estado de Comercio, la dinámica comercial y, por ende, su repercusión fiscal en nuestras finanzas públicas seguía siendo dispar antes del estallido de la crisis en Ucrania. El valor de las exportaciones había venido aumentando en 15 CCAA y se redujo en el resto siendo la región que experimentó un mayor incremento interanual de las exportaciones en diciembre la *Comunidad de Madrid* (57,1%), seguida por *Asturias* (42,3%) y *Extremadura* (37,9%). A su vez, el valor de las importaciones se había incrementado en todas las CCAA siendo *Murcia* donde se experimentó un mayor incremento interanual de las importaciones (75,3%), seguida por *Canarias* (59,4%) y *Madrid* (55,6%). Teniendo además presente que las exportaciones dirigidas a la *Unión Europea*-27 vienen a representar el 61,0% del total y que las importaciones procedentes de esa misma zona son el 47,0% del total conviene recordar que actualmente nuestra dependencia de *Rusia* y *Ucrania* se basa en las compras de gas, energía y materias primas como cereales y algunos minerales, entre otros. Y todo ello sin perder de vista que las exportaciones a Ucrania se triangulan comercialmente con otros países o vienen de centros productivos en países vecinos.

En síntesis, la propia erosión geopolítica e inflacionaria con el añadido de sanciones y vetos entre las partes así como el riesgo de una escalada mayor seguirá provocando fuertes turbulencias económicas por la dependencia energética y la vuelta al proteccionismo. Siendo esta situación en Ucrania una tragedia en términos de pérdida de vidas humanas sus dimensiones todavía son desconocidas tanto en lo económico como en lo relativa a las finanzas públicas

A propósito de los PERTEs autonómicos

Francisco J. Delgado Rivero

22/3/2022

Los ya famosos *PERTEs* o *Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica*, como nuevo instrumento de colaboración público-privada creado por el *Real Decreto-ley 36/2020*, de 30 de diciembre, en línea con los *IPCEIs* —*Proyectos de Interés Común Europeos*—, copan buena parte de la atención de los fondos europeos. Hasta la fecha, son ya siete los proyectos aprobados —vehículo eléctrico y conectado; salud de vanguardia; energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento; agroalimentario; lengua; economía circular; industria naval—, otros han sido anunciados —economía social; aeroespacial; digitalización usos de agua; descarbonización de la industria electro-intensiva— y se ha creado por fin —se preveía en 3 meses desde el citado RDL— el Registro Estatal de entidades interesadas en los *PERTEs*, el denominado *REPERTE*.

Lo cierto es que, al menos hasta la fecha, estos *PERTEs* traen más ruido que nueces, aunque hemos de reconocer que son importantes en cuanto a la revisión y elaboración de planes específicos en torno a iniciativas o sectores de gran interés para el país. La modesta cantidad asignada en el Plan de Recuperación da una idea de la limitada potencia de este instrumento, unida a las limitaciones derivadas del marco de ayudas de estado y las intensidades asociadas para servir de auténtica palanca para la inversión privada. Pero, sin duda, estos procesos transversales que pretenden abarcar toda la cadena de valor deben ser centrales en la actuación pública, con unos *fondos Next Generation EU* hasta ahora excesivamente centrados en rehabilitación de edificios, carriles bici, bonos digitales y similares actuaciones de alcance estructural limitado.

Dicho esto, la cuestión que queremos abordar en estas líneas se refiere a la propuesta de algunas regiones, como País Vasco o Galicia, de considerar los *PERTEs* autonómicos. En su momento, y sin petición previa ni encaje previsto en el Plan, las regiones se lanzaron precipitadamente a crear enormes listados de proyectos susceptibles supuestamente de recibir fondos *NextGenEU*, y luego desde el gobierno central se pidió a las comunidades autónomas un máximo de 3 proyectos estratégicos o emblemáticos, sin saber muy bien en qué quedó esa petición finalmente. Ahí van algunas consideraciones al respecto de los posibles *PERTEs* autonómicos que, al menos por ahora, no son bien vistos por el gobierno central.

En primer lugar, creemos que no tienen cabida en el actual diseño del Plan, pensado en clave de país, por muy ambicioso que pretenda ser, como hemos comentado en

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

varias ocasiones (por ejemplo aquí) y el escaso papel *real* de las regiones en este proceso (aquí). Por tanto, en su caso, habría que acomodarlos en futuras revisiones del plan de recuperación español, que serán sin duda necesarias para adaptarse a los cambios de escenario en el periodo y, por supuesto, tras la imprescindible evaluación y su reorientación para lograr los fines perseguidos.

En segundo lugar, existen ya otras figuras que permiten implementar grandes proyectos transformadores en las regiones. Un buen ejemplo son los programas regionales de proyectos tractores, pero también los instrumentos público-privados disponibles en comunidades autónomas para financiar proyectos de especial interés para la región. Tirando del caso de Asturias, la *SRP* –Sociedad Regional de Promoción– ofrece bien participación en el capital social, o bien la concesión de préstamos participativos. Así, la propuesta debería ser analizada teniendo en cuenta también el instrumental regional disponible.

Y en tercer lugar, abrir el melón de los *PERTEs*, aun con poco sabor la verdad, a las autonomías, nos parece bastante prematuro en estos momentos. Debemos antes pulir y mejorar la experiencia de los *PERTEs* de ámbito nacional, hay que andar camino antes.

No obstante lo anterior, el interés y potencialidad en los *PERTEs* de ámbito regional merece siquiera una seria reflexión y profundo debate de cara a la revisión futura del Plan, puesto que, bien planteados en el contexto ya existente y ejecutados, podrían ser sin duda un potente instrumento de desarrollo regional. Para ello se requeriría una rigurosa evaluación de los proyectos y acordar un cierto reparto regional de fondos con unos criterios consensuados, temas ambos en los que no siempre es fácil avanzar en nuestro país.

Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria: digitalización e innovación

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

28/3/2022

La “economía digital” es ya, sencillamente, la “economía”. El comercio electrónico en España se ha triplicado en los últimos diez años, suponiendo de forma directa el 8,5% del consumo final de los hogares y el 10% de las importaciones, liderado por el incremento de las compras al exterior (el 61% del total) lo que nos ha llevado a presentar un *déficit del -2,5% del PIB*, mientras que en 2013 el saldo estaba prácticamente equilibrado. Más del 50% de la población participa en este comercio —cuando en 2010 no llegaba al 20%— dominado por empresas multinacionales.

Este crecimiento y desequilibrio exterior se muestra también en diferentes sectores y modelos de negocios: un 70% del juego *on-line* se dirige a empresas no residentes —aunque dentro del ámbito de la UE—; más del 50% de la población utiliza servicios de *streaming* cuyos beneficios acaban tributando fuera de España; cinco grandes empresas multinacionales son responsables de la mayoría de los servicios en la nube; la mitad del gasto en publicidad es ya en formatos digitales con una estructura de mercado monopolística; crece de forma exponencial el ámbito de la “economía colaborativa” con la participación de uno de cada cuatro españoles en diferentes sectores —más de un millón de viviendas en el sector inmobiliario vacacional; millones de usuarios del transporte compartido; más de la mitad de la población que utiliza plataformas de venta de segunda mano; el uso de tokens y criptoactivos no para de crecer; etc.—.

Al mismo tiempo, el panorama de la innovación y el emprendimiento no es halagüeño. España figura a la cabeza a nivel internacional en miedo al fracaso a la hora de emprender, con un 64% de la población que considera este factor como inhibidor de su decisión, registra un número de emprendedores muy por debajo de los países de nuestro entorno, más del 50% de las empresas desaparecen antes de los cinco años de vida y nuestro nivel de innovación, de acuerdo con clasificaciones internacionales, se sitúa en niveles muy reducidos. Al mismo tiempo, parte de nuestra legislación no favorece en algunos casos el desarrollo de las empresas y mercados locales en estos nuevos ámbitos de actividad.

Todo lo anterior condiciona nuestro presente y nuestro futuro, el crecimiento de nuestra economía y nuestra calidad de vida. Y, aunque no sea más que un reflejo de lo anterior, nuestros ingresos públicos y *la capacidad de financiar las políticas sociales en todos los niveles de gobierno.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Por supuesto, *una reforma fiscal no puede dar respuesta por sí sola a estos retos. Pero sí puede contribuir en un doble sentido: nivelando el terreno de juego tributario entre las actividades que se realicen desde dentro de España respecto a la que tenga residencia en el exterior (cuya competencia en el terreno digital es más directa que nunca) y favoreciendo las actividades innovadoras, el emprendimiento y las actividades emergentes en España.*

En esta dirección se orienta el *capítulo cuarto del Libro Blanco sobre la Reforma del Sistema Tributario*, con un análisis de los retos en materia tributaria, las cifras macroeconómicas, los sectores y modelos de negocio y *más de 60 propuestas* para el debate y la reforma.

ECONOMÍA DIGITALIZADA Y ACTIVIDADES EMERGENTES:
NIVELACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN Y FOMENTO DE LA INNOVACIÓN
PROPUESTAS

(I)

NIVELACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN DE LA ECONOMÍA DIGITAL
(Dependiendo del modelo de negocio)

- IVA e indirectos:
 - Principio de destino según normas UE: refuerzo medios materiales y humanos; cooperación administrativa y asistencia mutua dentro de la UE y con países terceros.
 - Equiparación del tratamiento de la economía digital y tradicional.
- Imposición directa sobre la renta empresarial:
 - Coordinación de la supresión efectiva del IDSD con evolución en la adopción del Pilar I de la OCDE y la aprobación de la propuesta de Directiva para su aplicación en la UE.
 - Juego *on-line* y *streaming*: registro nacional/cálculo unificado en la UE con reparto por consumo.
 - Avanzar en el BEFIT para la tributación común de la renta empresarial en la UE.
 - Medidas para evitar la elusión de Establecimiento Permanente.
 - Trabajar por la clarificación y evolución del concepto de canon a nivel Internacional y su aplicación en el ámbito de los servicios digitales.
- Análisis de las opciones de tributación de los envíos en la experiencia comparada.
- Ampliación de obligaciones de los Intermediarios en la Economía Colaborativa:
 - Información sobre terceros a cargo de plataformas digitales.
 - Como retenedores o sustitutos del contribuyente.
- Cripto-activos, tokens e ICOs (Initial Coin Offerings):
 - Refuerzo de la cooperación y el intercambio de información; extensión de las nuevas obligaciones de información a otros cripto activos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

En materia de nivelación de la tributación de residentes y no residentes se abordan, distinguiendo por modelos de negocio, propuestas en materia de: IVA e impuestos indirectos (aplicación del principio de destino según las normas de la UE; equiparación del tratamiento de la economía digital y tradicional); imposición directa sobre la renta empresarial (el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales y el Pilar I; registro nacional/cálculo unificado en la UE con reparto por consumo en materia de juego on-line y streaming; avances para la tributación común de la renta empresarial en la UE; medidas para evitar la elusión del establecimiento permanente; aplicación del concepto tributario de canon en el ámbito de los servicios digitales); análisis de las opciones de tributación de los envíos en la experiencia comparada; obligaciones de los intermediarios en la economía colaborativa, y cripto-activos, tokens e ICOs (Initial Coin Offerings) y el refuerzo de la cooperación y el intercambio de información).

Por último, la parte dedicada al *fomento de la innovación y el emprendimiento* realiza propuestas en materia de: *reducción de la complejidad y la incertidumbre* (ventanilla única tributaria electrónica; sistemas de consultas; clarificación normativa –IRPF: intercambio y cesión de vivienda; crowdfunding; compartición de gastos; Impuesto sobre Donaciones: crowdfunding; alojamiento no retribuido; IVA: alquiler viviendas uso turístico; bancos de tiempo; crowdfunding–; sandbox tributario; reducción de obligaciones tributarias –umbral o franquicia en IVA; sistema opcional de tributación simplificada en el IRPF coordinado con la franquicia en IVA; Impuesto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas: exención de operaciones de reducida cuantía–; medidas tributarias de *fomento del emprendimiento y la innovación* (incentivos a la inversión –evaluación, incentivos a la microfinanciación–; tratamiento fiscal de la remuneración –opciones sobre acciones, patent box–; compensación de pérdidas y tratamiento de los gastos en empresas emergentes –libertad de amortización, plena compensación de pérdidas, monetización de las deducciones por I+D+i–), y *medidas tributarias complementarias* (residencia fiscal de las personas físicas y deslocalización; tributación internacional de las rentas del trabajo; teletrabajo; trabajadores impatriados; creadores de contenido digital).

En nuestro país existen infraestructuras, capital humano e iniciativas empresariales con el potencial de aprovechar las nuevas tecnologías y los mercados emergentes, pero para ello el sistema fiscal debe asegurar la igualdad de condiciones con las empresas no residentes, la seguridad jurídica de sus mercados y actividades y un entorno favorable para la asunción de los riesgos que conllevan la innovación y el emprendimiento. Esperamos que el contenido del *Libro Blanco contribuya, junto a las múltiples aportaciones de otros grupos, empresas e instituciones, a debatir sobre las mejores opciones para adaptar nuestro sistema fiscal a este siglo XXI.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

ECONOMÍA DIGITALIZADA Y ACTIVIDADES EMERGENTES:
NIVELACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN Y FOMENTO DE LA INNOVACIÓN
PROPUESTAS
(II)

FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO, LA INNOVACIÓN Y LAS ACTIVIDADES
EMERGENTES

- Medidas de reducción de la complejidad y la incertidumbre:
 - Ventanilla única tributaria electrónica.
 - Mejora de los sistemas de consultas.
 - Clarificación normativa:
 - IRPF: intercambio y cesión de vivienda; crowdfunding; compartición de gastos.
 - Impuesto sobre Donaciones: crowdfunding; alojamiento no retribuido.
 - IVA: alquiler viviendas uso turístico; bancos de tiempo; crowdfunding.
 - Sandbox tributario: espacio controlado de pruebas.
 - Reducción de obligaciones tributarias:
 - Umbral o franquicia en IVA.
 - Sistema opcional de tributación simplificada en IRPF coordinado con la franquicia en IVA.
 - Impuesto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas: exención operaciones reducida cuantía.
- Medidas tributarias de fomento del emprendimiento y la innovación:
 - Incentivos a la inversión: evaluación, incentivos microfinanciación
 - Tratamiento fiscal de la remuneración: opciones sobre acciones, patent box
 - Compensación de pérdidas y tratamiento de los gastos: libertad de amortización, plena compensación de pérdidas, monetización deducciones I+D+i
- Medidas tributarias complementarias: residencia fiscal de las personas físicas y deslocalización; tributación internacional de las rentas del trabajo; teletrabajo; trabajadores impatriados; creadores de contenido digital.

La fiscalidad medioambiental en el Informe de la Reforma Tributaria

Juan José Rubio Guerrero

29/3/2022

Desde la perspectiva del académico interesado en el tema de las políticas tributarias y con la humildad de quien se sabe en constante aprendizaje a pesar de los años de dedicación a la profesión, me voy a permitir hacer una serie de consideraciones sobre el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria 2022*.

En el apartado de *diagnóstico*, como consideración preliminar el Informe señala, con buen criterio, la necesidad de afianzar la recuperación antes de abordar reformas que potencien la recaudación, y se refiere al *gradualismo* en la implementación de las medidas, si bien —dice— puede ser deseable el “anuncio temprano” de las propuestas para “suavizar” en el tiempo las distorsiones en las decisiones de los agentes económicos. En este sentido, podría ser un ejercicio interesante la proposición de una hoja de ruta o timing, que iluminase al decisor, con el fin de desarrollar las propuestas formuladas en el informe, diferenciando aquellas que deberían implementarse a corto plazo, de aquellas que necesitan un horizonte temporal más amplio debido a la coyuntura excepcional por la que atravesamos. Todo ello, dentro de un esquema reformador coherente, enfocado a largo plazo y escalar en sus fases.

Algo del todo relevante en un apartado de *diagnóstico* del sistema, es tomar como punto de partida la estructura y dimensión del gasto público. Se echa en falta un análisis de detalle de la situación económica y de la política económica, como se realizó en el *Informe Lagares de 2014*. Desde ese punto de vista, más que justificar un gasto que se toma en el *Libro Blanco* como variable exógena, se tendría que haber profundizado, en alguna medida, en el nivel del Estado del bienestar que los ciudadanos españoles nos podemos permitir, previa a cualquier consideración sobre los ingresos públicos, así como algún escenario de plan de reequilibrio presupuestario en el medio plazo.

Se cita que la *presión fiscal* está por debajo de gran parte de los países de Europeos, pero, en estos momentos, habría que considerar el hecho de que la crisis económica ha elevado la presión fiscal en España ante una caída del PIB mayor, proporcionalmente, que la de la *recaudación tributaria y de Seguridad Social*.

Estamos de acuerdo con la filosofía del Informe que dice orientar sus propuestas de manera que no se produzcan las distorsiones que los tributos sobre la renta y el consumo causan en los precios relativos de los factores productivos, favoreciendo la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

ampliación de bases imponibles y el crecimiento económico, eliminando discriminaciones tributarias (incentivos fiscales) y compensando con transferencias a los hogares de menor renta afectadas por los cambios. Pero hay que reconocer que cualquier medida compensatoria vía transferencia tiene unos retrasos originados por las necesidades regulatorias y administrativas que pueden hacerlas escasamente operativas.

Considerando la amplitud del informe y su dificultad para comentarlo en un artículo breve, me gustaría destacar, de entre todas las aportaciones relevantes del informe que son muchas y bien razonadas, el bloque que hace referencia a la *fiscalidad medioambiental* por su novedad y profundidad técnica. Las medidas en este ámbito se presentan como muy relevantes para la obtención de mejoras efectivas. En España el peso relativo de la imposición medioambiental es reducido, y se encuentra regulada de manera “compleja y asistemática”. Se trata de generar en el futuro cambios en los comportamientos y en las inversiones de personas y empresas, bajo el principio de que “quien contamina, paga”, y con especial atención a los impactos distributivos y sobre la competitividad empresarial.

En todo caso, el *Libro Blanco* hace especial hincapié en que las medidas (algunas muy duras como se verá enseguida) no han de ser de aplicación inmediata. Conviene destacar este aspecto porque en los momentos presentes podrían generar cierta perturbación y rechazo social en amplios colectivos sobre los que incide este tipo de tributación. Las movilizaciones en transporte, agricultura, pesca, etc., producidas en los últimos días desaconsejan algunas de las propuestas, al menos, a corto plazo. Las medidas se articulan a partir de cuatro grandes grupos:

- A. *Electrificación sostenible*, con el objetivo de que los tributos sobre la generación, distribución y consumo de electricidad permitan la transición ecológica: electrificación (con sustitución de combustión fósil por electricidad de origen renovable), fomento de la eficiencia energética y reducción de impactos medioambientales negativos asociados a la generación eléctrica. En particular se defiende la *supresión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica* con la finalidad de la reducción del precio de la electricidad, las *modificaciones en el Impuesto Especial sobre la Electricidad* para promover la electrificación y su reducción para minorar el precio de la electricidad. En este caso, con sumo cuidado ya que, a título de ejemplo, las medidas para reducir el coste de la factura eléctrica recientemente aplicadas se evalúan en unos 12.000 m€, aproximadamente, una nómina mensual de las pensiones públicas.
- B. *Movilidad*, con medidas dirigidas al sector de transporte: gravamen de los diferentes combustibles fósiles; tributación sobre la compra y tenencia de vehículos; y

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

nuevas alternativas para la tributación del transporte rodado y aéreo. Aquí es donde las medidas exigen máximo cuidado en la elección del momento de su implementación por los efectos sobre precios, que pueden distorsionar mercados energéticos fundamentales. En particular se propone igualar la fiscalidad del diésel y la gasolina de automoción, el aumento sustancial de la fiscalidad de hidrocarburos, tanto del gas natural como de los carburantes de automoción, la modificación del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte para favorecer una flota de vehículos sostenible, de bajas emisiones y lo mismo se propone con el Impuesto Municipal sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Asimismo, se plantea la posibilidad de gravar el queroseno para la aviación, lo que incrementará el precio de los billetes. Ese precio se vería además afectado por un nuevo impuesto sobre los billetes de avión. También se propone el gravamen del gasóleo y el fuelóleo utilizado en ciertos trayectos de navegación marítima. Por último, se propone gravar el gasóleo agrícola con un tipo impositivo mínimo de 0,9€/GJ, equivalente a 32,6€/1000l, difícilmente entendible en estos momentos por el sector primario ya que sería aproximadamente un 40% superior al tipo aplicado en la actualidad en España. En mi opinión, debe evaluarse desde ya los *mecanismos tributarios para el pago por uso de determinadas infraestructuras viarias*, dados los costes de mantenimiento que nuestra red viaria conlleva y que obliga a desviar recursos de otros fines presupuestarios ineludibles en estos momentos.

- C. *Incentivo de la economía circular*, con inclusión de la tributación sobre ciertas emisiones atmosféricas y sobre fertilizantes nitrogenados, junto a propuestas respecto a la fiscalidad de los residuos. Entre las medidas más relevantes, destacaríamos la intensificación y extensión de los tributos de la Ley de residuos y suelos contaminados (plásticos no reutilizables, residuos), en tramitación parlamentaria, la reformulación de la tributación municipal de residuos para vincularla a sistemas de pago por generación, la creación de un impuesto sobre extracción de áridos, la creación de un impuesto sobre fertilizantes nitrogenados, causantes de emisiones de NH_3 , NO_x y óxido nitroso (N_2O), pero particularmente es necesario extender y armonizar la fiscalidad sobre ciertas emisiones de las grandes instalaciones industriales y ganaderas: metano (CH_4), N_2O , monóxido de carbono (CO), NH_3 y otros generados por los grandes complejos industriales y por la ganadería intensiva.

En general, se recomienda buscar un esquema que garantice un gravamen mínimo sobre el conjunto de sustancias contaminantes en todo el territorio español.

- D. *Uso del agua*, para afrontar los problemas de sequía de nuestro país, con medidas dirigidas a controlar y mejorar los consumos de agua. Entre ellas destacaría la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

incorporación de medidas de coordinación para mejorar el diseño y la efectividad de los impuestos autonómicos sobre los daños medioambientales a las aguas, la reforma de los tributos asociados a cobertura de costes de infraestructuras hidráulicas, con una regulación dispersa y deficiente y la creación de un tributo sobre la extracción de recursos hídricos.

En definitiva, propuestas que permitan alinear nuestra fiscalidad medioambiental con la existente en la UE, con la que llevamos, en estos aspectos, un retraso de varias décadas.

¿Ha funcionado la regla de gasto? Una reflexión a los diez años de su aprobación

Ana Herrero Alcalde

Javier Martín Román

José Manuel Tránchez Martín

4/4/2022

Como ya se ha comentado aquí en otras ocasiones, la *regla de gasto* española impide que el crecimiento del gasto público supere la tasa de crecimiento potencial de la economía. El objetivo es impedir que, durante las fases de bonanza económica, las administraciones públicas creen (o aumenten) programas de gasto que no se puedan sostener cuando más adelante caiga la recaudación en el momento en que la economía desacelere. No obstante, sí que se permite aumentar el gasto si, al mismo tiempo, se crean fuentes de ingresos de carácter estructural y de cuantía equivalente. En definitiva, la regla de gasto pretende garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Ahora que se cumplen *diez años de la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* y de la aplicación de la regla de gasto, ¿qué conclusiones podemos sacar de su aplicación? ¿Ha sido eficaz en su propósito de mejorar la sostenibilidad del presupuesto público? Lo primero que tenemos que contestar a estas preguntas es que, naturalmente, no podemos saber con exactitud qué habría ocurrido si no se hubiese aplicado la regla de gasto durante estos años. Pero también es cierto que, utilizando algunas técnicas estadísticas relativamente recientes, como los controles sintéticos, podemos aproximar el impacto que la regla ha tenido sobre los presupuestos de las distintas administraciones públicas.

En una investigación financiada por el *Instituto de Estudios Fiscales* que trata de dar respuesta a esas preguntas, hemos creado un escenario contrafactual que predice qué habría ocurrido en España con el gasto público en el caso de que no se hubiera aplicado la regla de gasto desde el año 2012.

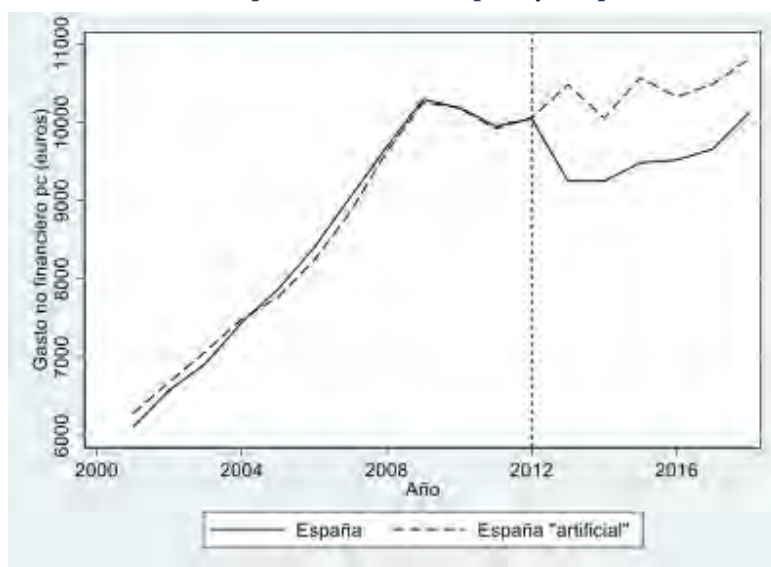
A modo de ejemplo, en el gráfico que aparece más abajo se hace una comparación de la evolución del *gasto público no financiero por habitante* del conjunto de administraciones públicas españolas (línea continua) entre los años 2000 y 2019, y lo que nuestro escenario contrafactual predice que habría ocurrido sin regla de gasto (línea discontinua). Ese escenario contrafactual o “España artificial” se construye a partir de la información socioeconómica y presupuestaria de los países de la Unión Europea en los que no existe una regla de gasto vinculada al PIB similar a la nuestra.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Es importante destacar aquí que nuestra unidad de análisis es el gasto no financiero. Dicho de otro modo, hemos excluido las cantidades del gasto público que van destinadas a amortizar deuda viva o al pago de intereses. La razón de esta exclusión es que se quiere descontar del análisis el efecto que ha tenido sobre la evolución del gasto el nivel de endeudamiento previo a la aplicación de la regla de gasto, así como el impacto que tuvo la subida de los tipos de interés durante la crisis de la deuda en los años 2010 a 2012. En definitiva, se trata de ver qué está pasando con la parte del gasto público que es más discrecional, descontando esa otra que viene dada por compromisos financieros previos a la aplicación de la regla.

Gasto no financiero por habitante en España y “España artificial”



Fuente: elaboración propia.

En el gráfico observamos que las dos unidades a comparar evolucionan de manera muy similar en el periodo previo a la regla de gasto, y es a partir de 2012 y de su aplicación, cuando ambas líneas comienzan a divergir: en el caso de la *España real*, vemos que el gasto no financiero cae durante los años de desaceleración económica, y comienza a recuperarse a partir de 2014; en la *España "artificial"*, por su parte, el gasto tiene una tendencia creciente desde el principio del periodo post-tratamiento (2012) y se mantiene sistemáticamente por encima del gasto real.

¿Cómo interpretamos estos resultados? Lo que nos está diciendo el gráfico es que el gasto público no financiero español habría sido mayor al que se ha producido en la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

realidad, en caso de no haberse aplicado la regla de gasto. En este sentido, parece indudable que *la regla ha tenido un efecto positivo sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas*. En concreto, nuestras estimaciones sugieren que el sector público dejó de gastar entre 700 y 1.200 euros por habitante en cada uno de los años analizados (2012-2019), lo que supondría un ahorro medio anual de algo más de 40.000 millones de euros.

Del impacto que ese ahorro de gasto haya podido tener sobre la economía ya hablaremos más adelante, pero cabe anticipar ya que el efecto total dependerá críticamente de qué parte del gasto –consumo público o inversión– ha sufrido una contención mayor debido a la aplicación de la regla de gasto.

¿Debe eliminarse el Impuesto de Actividades Económicas?

Luis Ángel Hierro Recio

12/4/2022

El pasado 4 de marzo se presentó el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, elaborado por un nutrido grupo de expertos, seleccionados por la Ministra de Hacienda, MARÍA JESÚS MONTERO, en su mayoría colegas especialistas en economía pública y también amigos. *Entre las propuestas del informe se incluye la eliminación del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) (propuesta 38)*, un impuesto local que se creó en 1986 en sustitución de diversos pequeños impuestos locales, incluido el de radicación, y de las famosas “contribuciones fiscales”, las licencias fiscales por actividades comerciales e industriales y profesionales y artísticas, que tenían su origen más remoto en la *Contribución de Patentes* implantada por JOSÉ BONAPARTE.

El IAE es un impuesto local que pretende que el municipio donde se radica un centro de actividad económica obtenga un ingreso fiscal por la actividad desarrollada. Es un impuesto difícil, tanto en su concepción como en su concreción, y eso lo hace muy vulnerable a la crítica política. En principio es un impuesto directo, con una recaudación pequeña pero significativa, en torno a los 1.600 millones de euros, que pretende ajustarse a las ganancias que puedan obtener los sujetos pasivos por la actividad en el municipio, y que se devenga a primero de enero, es decir antes de que se realice la actividad. La obligación del pago del impuesto se asocia a las ventas, ya que para tributar por el IAE es necesario haber tenido un importe neto de cifra de negocio superior a un millón de euros, pero la cuota a pagar se asocia al número de trabajadores, al consumo eléctrico y a la superficie ocupada, en el entendido de que las ganancias son mayores cuanto mayor es el uso de factores productivos (trabajo, energía y espacio físico). En definitiva, *el IAE es un impuesto que complicado y por ello poco entendible, y no hay mayor enemigo de un impuesto que el que los ciudadanos no entiendan por qué se paga el tributo.*

En su forma tradicional, cuando no se pretendía asociarlo a las ganancias, el hoy llamado IAE era mucho más fácil de comprender, ya que se pagaba simplemente para poder desarrollar la actividad. Pongamos algunos ejemplos que serán sencillos de entender. Por ejemplo: cuando llega navidad, se instalan las luces y se corta el tráfico en las calles principales para facilitar el acceso peatonal al comercio ¿quién se beneficia de ello? los comerciantes ¿verdad? Y cuando hay que poner controles de tráfico en los accesos a grandes centros comerciales ¿quién se beneficia de ello? las grandes superficies y esos centros comerciales ¿verdad? Y cuando hay que soportar el tráfico incesante

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

de camiones a una fábrica de ladrillos o de piensos o a una mina ¿quién se perjudica? los habitantes del pueblo ¿verdad? Y ¿quién tiene que gastar en infraestructuras y servicios públicos para que esas actividades se desarrollen de la mejor forma posible? el Ayuntamiento ¿verdad?... Estos ejemplos hacen perfectamente visibles las verdaderas razones de existencia del IAE y tienen su origen en que *toda actividad económica: genera inconvenientes y molestias para los ciudadanos en forma de densidad de tráfico, contaminación...; y acrecienta los costes para los municipios en forma de mayores necesidades de limpieza, dotaciones de seguridad, bomberos, controles de tráfico, mantenimiento de viales... Además, la actividad económica se beneficia de la localización*, ya que siempre se instala en el lugar que menos costes le produce, y aunque exista libertad de establecimiento las rentas de localización siguen existiendo. Es por todas estas razones por lo que, con base en el principio del beneficio, es justo que quienes desarrollan una actividad económica contribuyan al erario municipal por provocar con su actividad mayores costes al Ayuntamiento y a los ciudadanos y por beneficiarse de una determinada localización.

Sin embargo, dada la forma actual del IAE, que lo mantiene como un impuesto asociado a las presuntas ganancias de la actividad, es fácil que los empresarios no comprendan por qué tienen que pagar el IAE, cuando ya pagan por sus ganancias en el IRPF o en el Impuesto de sociedades. Desde esa errónea perspectiva es fácil que se perciba que hay una doble imposición que debería ser resuelta con la eliminación del IAE, tal como proponen los expertos en el *Libro Blanco*. No obstante, la realidad es que el IAE no es un impuesto sobre las ganancias presuntas, y que, *si se elimina, además de provocar una merma de los ya reducidos ingresos tributarios locales, reduciría la carga tributaria de quienes más costes generan a las arcas municipales y sobre todo beneficiaría otra vez a los de siempre, las grandes empresas y multinacionales, que a la postre son los principales pagadores del IAE*.

Es por eso, por lo que respondiendo a la pregunta que planteo en el título de este artículo debo responder que no, *que discrepo de mis colegas, autores del libro blanco, y que defiendo que el IAE no desaparezca*. Eso sí, debe mutar y debe transformarse en una “contribución obligatoria” sobre la que sea posible aplicar recargos provinciales como hasta ahora. Y esto debe ser así por *tres razones*: primero, por *justicia tributaria*, porque las actividades económicas generan costes específicos, asociados a la actividad, y por tanto deben sus titulares deben contribuir a su financiación; segundo, porque es necesario *mantener la responsabilidad fiscal de los ayuntamientos*, cada eliminación o reducción de impuestos acompañada por transferencias del gobierno para compensar la pérdida de ingresos reduce esa responsabilidad y hace que las empresas no perciban adecuadamente el coste que producen; y tercero, porque *es la única vía actual de que las grandes empresas contribuyan localmente* en el territorio donde realizan la actividad.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

A partir de ahí, la forma de organizar esa contribución, si es deducible o no en otros impuestos, cuándo y cómo se cobra, etc. son cuestiones técnicas, pero lo que es seguro los ciudadanos entenderían esa contribución perfectamente.

Cómo y cuánto redistribuye el Sector Público en España

David Patiño Rodríguez

18/4/2022

Que el Sector Público reduce la desigualdad de la renta de un modo sustancial es una cuestión conocida. El grado en el que lo hace, el efecto de los diferentes instrumentos o quiénes son los ganadores o perdedores de su actuación ya no está tan claro y, frecuentemente, la información que tenemos es más que dudosa, habida cuenta que no es cuestión sencilla. Los trabajos que analizan este tema se basan en encuestas que, generalmente, no suelen describir bien la distribución de la renta, especialmente en su parte alta. Igualmente se basan en supuestos sobre la incidencia de ingresos y gastos, que también tienen limitaciones. A partir de ellos, estiman la distribución de la renta que existiría en un mundo sin sector público, y la comparan con la renta disponible tras la actuación del Estado, única observable. Por último, las medidas que cuantifican la desigualdad de la renta son sensibles al orden en las que se usen. Es decir, no es lo mismo partir de la renta antes de impuestos, ir agregando una serie de instrumentos de ingreso y gasto y obtener la renta después de la actuación pública, que partir desde la última e ir hacia atrás. Por ejemplo, si la medida de desigualdad fuera de longitud, no computaría la misma distancia entre Sevilla y Madrid que entre Madrid y Sevilla. Siendo conscientes de estas limitaciones, cabe agradecer el enorme esfuerzo realizado por algunos autores, especialmente el trabajo de LÓPEZ LABORDA, MARÍN y ONRUBIA en el que nos basaremos para hacer este análisis. Igualmente, empleamos la parte del *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* referida a esta cuestión.

Con carácter previo, es interesante conocer algunas características de la distribución de la renta en el supuesto de que el sector público no existiese. Por ejemplo, el *1 por ciento de la población más adinerada obtiene el 45 por ciento de su renta del capital*, cuando el *90 por ciento con menor renta únicamente obtiene el 3 por ciento* de esta fuente. La renta de mercado varía entre los 2900€/año que obtiene, en promedio, el 20 por ciento más pobre y los 308.000€/año del 1 por ciento más rico. La media global es 34.250€/año. No obstante, la renta no sigue una distribución normal de frecuencia, sino que su distribución pega su “chepa” a la izquierda. Esto hace que los más ricos, a pesar de ser muy pocos, tiren de la media hacia la derecha, al ingresar mucho. Por el contrario, la renta modal, la más frecuente, está cerca de los 12.000€/año.

También es relevante recordar el reducido tamaño relativo que tiene el sector público español. Este dato es objetivo tanto si se mide por el lado de los **ingresos** como por el de los **gastos** o según el número de **empleados públicos**. Es verdad que un Sector

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Público reducido puede inmiscuirse hasta en la intimidad de los ciudadanos, como lo hacía el escuálido pero omnipresente estado franquista, pero tiene importantes limitaciones para realizar algunas de las funciones que se suelen atribuir a los sectores públicos. El sector público en España reduce la desigualdad un 35 por ciento y, pese a ser una redistribución importante, nos sitúa en el furgón de cola de los países de la UE que, en promedio, reducen la desigualdad un 41,5 por ciento.

Es interesante analizar qué partidas producen la reducción de la desigualdad. Por un lado, los *impuestos*, dejan casi inalterada la distribución de la renta y únicamente *reducen la desigualdad un 7 por ciento*, principalmente a través del IRPF y el IS. En general, la capacidad redistributiva del IRPF se encuentra en la media de la UE, si bien muy por debajo de países como *Alemania, Austria, Irlanda o Bélgica*, aunque por encima de países como *Francia o Reino Unido*. No obstante, y aunque el IRPF, es un impuesto claramente progresivo, encuentra su tope en el 1 por ciento de población más adinerada. Principalmente por el origen de su renta, principalmente del capital, y el IRPF descansa, sobre todo en las nóminas. Este hecho acrecienta la importancia del IS como principal instrumento para gravar estas rentas. Por lo que llama poderosamente la atención la enorme reducción que ha sufrido su recaudación en todo el mundo en las últimas décadas. Del lado contrario, el IVA y los *Impuesto Especiales* son soportados en un mayor grado por los grupos de menor nivel de renta e incrementan la desigualdad. El conjunto configura un sistema tributario ligeramente progresivo. Sin embargo, dicha progresividad no alcanza a los superricos. En concreto, el 1 por ciento más adinerado paga un porcentaje de renta en forma de impuesto ligeramente superior al 20 por ciento más pobre, un porcentaje similar al siguiente 20 por ciento y menos que todos los demás.

Por supuesto, el restantes 92,6 por ciento de reducción de la desigualdad se logra con las diferentes partidas de gasto público. De entre ellas, las prestaciones monetarias producen el 70 por ciento de la reducción de la desigualdad, destacando sobre todo las pensiones de jubilación, responsables del 60 por ciento (o sea el 42 por ciento global) y las de supervivencia el 20 por ciento. El 23 por ciento de la reducción de la desigualdad lo generan las prestaciones en especie, sanidad y educación. De ellas destaca la sanidad, responsable de 19 puntos de esa reducción, el 83 por ciento de las prestaciones en especie. En el caso de la educación, los únicos niveles que reducen la desigualdad son el primario y el secundario. Por el contrario, el gasto público en universidades deja inalterada la distribución de la renta. En general, la gente muy pobre no accede a la universidad, y no se beneficia de ese gasto, al menos de modo directo, aunque contribuye a financiarlo. En conjunto, los gastos públicos benefician, principalmente, a los sectores con menor rentas. De hecho, las prestaciones monetarias representan el 68,8

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

por ciento de la renta bruta del grupo de población con menor renta. Del lado contrario, únicamente suponen el 3 por ciento del 1 por ciento de población más adinerada. Por supuesto, la menor capacidad redistributiva del sector público español se explica por la de sus gastos bastante inferior al que tienen las partidas equivalentes en la UE. Únicamente las prestaciones por desempleo y las pensiones de viudedad superan a la media en capacidad redistributiva.

La actuación conjunta configura al Sector Público como un enorme Robin Hood que hace que el 40 por ciento más rico reduzca la renta que obtiene del mercado a favor del 60 por ciento de población con menos ingresos. En concreto, el 20 por ciento de población más rica reduce sus ingresos un 20 por ciento y el siguiente 20 por ciento algo menos del 5 por ciento. Del lado contrario, el grupo acreedor incrementa su renta en cuantías que oscilan entre el 90 por ciento que obtiene el 20 por ciento más pobre y el 17,5 por ciento del 20 por ciento intermedio. Sin embargo, los datos también ponen de manifiesto la limitación de la progresividad del sistema pues la acción pública reduce, relativamente, menos la renta del top 1. No es que los superricos no contribuyan al sistema, pero su contribución es relativamente inferior a la del siguiente escalón de afortunados.

Nuestro sistema de redistribución de rentas se construyó durante los años 80 y 90 y estabilizó su techo en el 35 por ciento tras la *Gran Recesión*, un nivel que está por debajo del que consiguen los sectores públicos de nuestro entorno. En buena medida, el grado de redistribución que logra el sector público es una decisión colectiva. No obstante, si optamos por modificarlo, deberíamos ser conscientes de que las decisiones se adoptan en el margen. Si por ejemplo, quisiéramos incrementarlo, no nos podríamos transformar en *Bélgica* de un día para otro. Por otro lado, también es preciso considerar que tan legítimo es tener una presión fiscal como *EEUU* como aspirar a un estado del bienestar como *Dinamarca*. Lo que no es posible es tener un estado del bienestar como el de *Dinamarca* con una presión fiscal como la de *EEUU*. Y cuando se afirma que las mejoras en la gestión pública permiten conseguirlo se hacen trampas al solitario... o simplemente se miente, sin quitar la evidente importancia de conseguir mejoras continuadas en la gestión pública.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

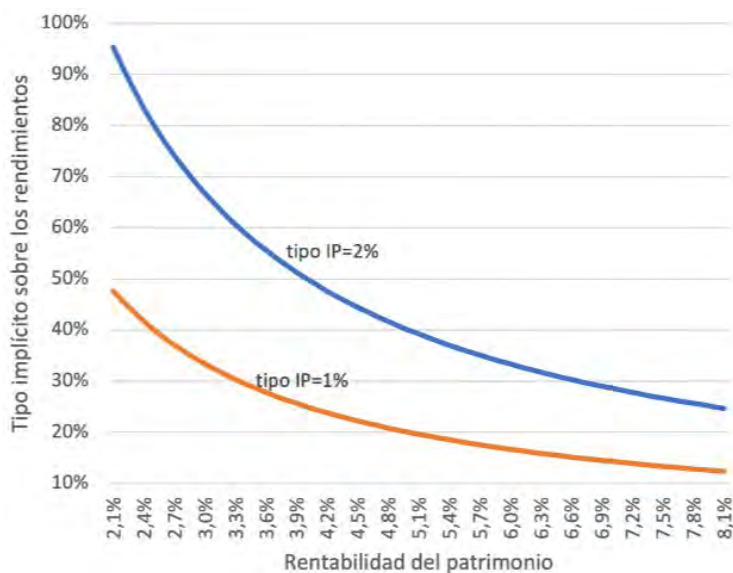
2022

Impuesto sobre el patrimonio y más allá

Alejandro Esteller Moré

26/4/2022

Alrededor del debate sobre nuestro sistema fiscal, en gran parte promovido por el *Libro blanco sobre la reforma tributaria*, se levantan voces a favor y en contra de la existencia de un impuesto sobre el patrimonio en nuestro país. Ya sabemos que somos una *rara avis*, que hay defectos en el diseño y en la aplicación de dicho impuesto ([aquí](#)), que su capacidad recaudatoria es, en cualquier caso, limitada ([aquí](#)), y que su descentralización no ayuda ([aquí](#) y [aquí](#)). Sabemos, no obstante, que también hay argumentos a su favor: desconcentración de la riqueza, favorecimiento del uso productivo del capital o gravamen complementario del IRPF, en particular, de las ganancias del capital latentes (véase, por ejemplo, esta reciente [revisión](#) de SCHEUER y SLEMROD, 2021). El objetivo de este artículo no es hacer una revisión exhaustiva de estos y de otros argumentos, sino poner en contexto este impuesto dentro de nuestro *sistema* fiscal.



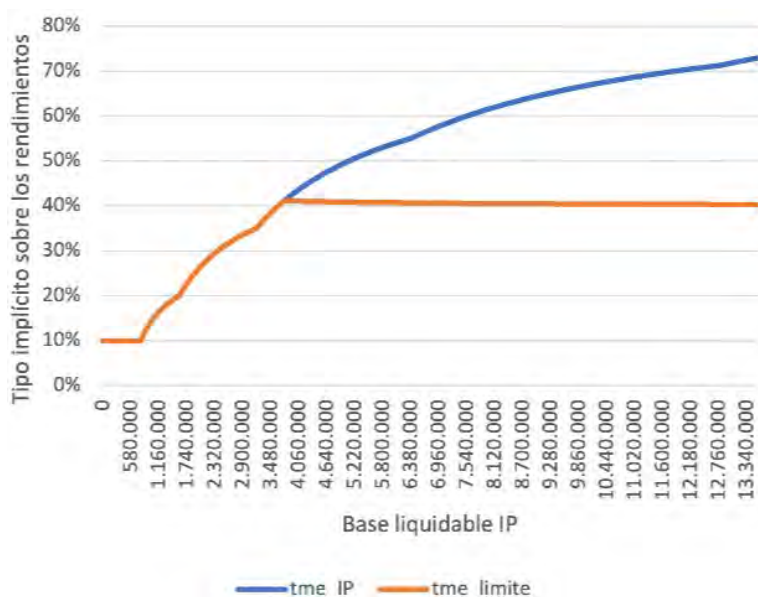
El impuesto sobre el patrimonio (IP) se puede asemejar a un impuesto sobre los rendimientos del capital (véase [aquí](#) o la revisión de 2021 antes citada). En concreto, para un tipo impositivo de IP del 3,5% (marginal máximo de la escala estatal) y una rentabilidad del patrimonio del 2%, el tipo implícito sobre los rendimientos es, sí, del 175% ($3,5/2$)! Ese tipo implícito es tanto menor cuanto mayor sea la rentabilidad anual

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

obtenida de ese patrimonio. Por tanto, para conocer el impacto de ese impuesto sobre el comportamiento, habría que considerar también la presión fiscal del ahorro en el IRPF. Y, en consonancia con ello, cualquier ejercicio de reforma fiscal (o de “imposición óptima”) debería contemplar la presión fiscal conjunta IRPF+IP. Éste es el principal mensaje de este artículo. Gráficamente, para un rango de valores de rentabilidad (eje horizontal), mostramos el tipo implícito sobre los rendimientos (eje vertical) según cuál sea el tipo impositivo que grava el patrimonio (2% o 1%).

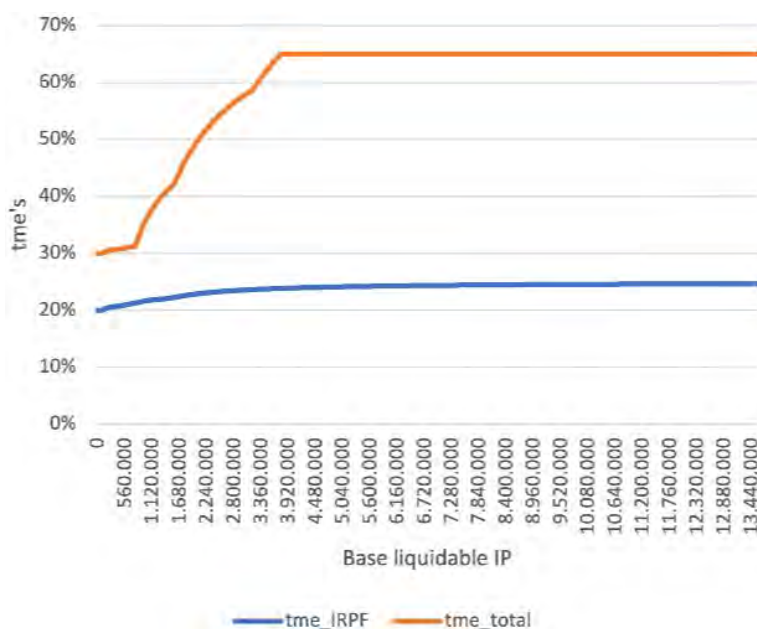
Antes, hemos dicho que España es una *rara avis*. Ciertamente, lo es... incluyendo Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. O, dicho de otra manera, dada la peculiar capacidad normativa de estas regiones –hasta el punto de que pueden decidir tener o no un IP–, las revisiones de la experiencia comparada deberían reconocer esta diversidad. Así las cosas, hay “más IPs” en Europa de lo que nos dicen las estadísticas, y España es aún *más rara avis*. En cualquier caso, esta situación sirve para introducir un nuevo elemento legal de IP: el límite a la confiscatoriedad. Uno de los defectos del impuesto estatal es el diseño del límite (el propio Libro blanco lo reconoce; Propuesta #103), al no incorporar como “más renta” las ganancias del capital a más de un año. Curiosamente, eso queda corregido, por ejemplo, en la legislación foral de Vizcaya. Teniendo en cuenta el límite, presentamos, de nuevo, el gráfico anterior para una rentabilidad anual del patrimonio del 2%, y utilizando la tarifa de IP y la configuración del límite de Vizcaya, donde el marginal máximo es del 2%:



LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Para el cálculo del tipo medio (tme), hemos supuesto que el contribuyente sólo obtiene rendimientos del capital. Vemos, por tanto, que cuanto mayor es su riqueza, mayor es el tipo implícito sobre los rendimientos hasta llegar, aproximadamente, a 3,8M de euros de base liquidable, donde opera ya el límite y el tipo llega a su máximo, del 40%. Lo interesante es calcular la presión fiscal total (IRPF+IP) que, teniendo en cuenta el “juego” del límite, soporta ese contribuyente. Por un lado, esa presión total, que se muestra en el gráfico siguiente (aplicando también la tarifa de IRPF de Vizcaya que grava los rendimientos del ahorro), está calculada a partir de la base liquidable de IP, de manera que no necesariamente refleja la riqueza total del contribuyente por el juego de las exenciones, reducciones o criterios de valoración, lo cual no es el objeto de este artículo. Por otro lado, si la rentabilidad que genera el patrimonio se debe sólo a ganancias latentes del capital, la línea azul sería nula para cualquier nivel de BL, de manera que la presión fiscal total sólo vendría dada por la línea naranja del gráfico anterior. Por tanto, hay *caveats* que hacer a este tipo de ejercicios, pero el mensaje es, entre otros, que cualquier ejercicio de reforma fiscal debería considerar la presión fiscal total del ahorro, tanto en IRPF (base del ahorro) como en IP.



De hecho, que haya doble imposición o no, no es realmente clave. Así, un impuesto general sobre el consumo se puede asimilar a un impuesto lineal sobre la renta; o el mismo impuesto sobre los rendimientos del ahorro grava implícitamente de nuevo la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

renta obtenida en el pasado [en concreto, en un modelo intertemporal de dos períodos, se puede demostrar que el gravamen adicional sobre la renta obtenida en el primer período es “tipo sobre los rendimientos $\times$ propensión media al ahorro $\times$ (tipo de interés / $(1 + \text{tipo de interés})$)”]. La teoría de la imposición óptima nos demuestra en qué tipo de situaciones se obtienen ganancias de bienestar por esa “doble imposición” (véase, por ejemplo, capítulo 6 del *Mirrlees Review*; o, en concreto, para el gravamen “extra” sobre los rendimientos, véase aquí, sección 4). La cuestión es que quien decida sobre el diseño de los impuestos los visualice en su conjunto y no decida, por ejemplo, qué hacer con el IP sin tener en cuenta el gravamen de los rendimientos del ahorro en IRPF, y viceversa.

Pequeña infancia y desigualdades: Otro debate pendiente

Maite Vilalta Ferrer

2/5/2022

Muchos estudios realizados desde distintos ámbitos del conocimiento, nos advierten que el *aprendizaje entre los 0 y 3 años* de vida es determinante. Parece que está muy claro, según la neurociencia, que son años en los que los estímulos que se reciben tienen un impacto en la manera cómo se aprenderá a lo largo de la vida. Si durante esta primera etapa, los estímulos que se reciben son ricos, el cerebro será más capaz de continuar aprendiendo en el futuro¹. Al mismo tiempo, expertos en políticas educativas, nos advierten que cuanto más tarde se entra en el sistema educativo más pronto se abandona. Ello se pone de manifiesto, año tras año, en los informes PISA que muestran diferencias significativas entre los estudiantes, en función de los cursos de educación infantil en los que han sido escolarizados.

Si los beneficios de atender adecuadamente a los niños y niñas de 0 a 3 años parecen tan claros, ¿por qué en general no existe la percepción de que se trata de algo prioritario y urgente a abordar en España? ¿A quién perjudica mayoritariamente no hacerlo? Está claro que *el perjuicio es para el conjunto de la sociedad, pero, muy especialmente, para la pequeña infancia y las mujeres*.

Cuando una familia no puede pagar la guardería de sus hijos son, mayoritariamente, las madres las que asumen las consecuencias. Son ellas las que deciden quedarse en casa y salir del mercado laboral o reducir su jornada. Precisamente este es el comportamiento más habitual que se ha podido corroborar en un reciente estudio realizado para el caso concreto de la ciudad de *Barcelona y su área metropolitana*². El objetivo del estudio era analizar la relación entre las decisiones que toman las madres en cuanto al tipo de atención que deciden para sus hijos de entre 0 y 3 años (guardería, “madres de día”, “espacios familiares”, abuelos u otros familiares, etc.) y las decisiones que toman, durante esta primera etapa de vida de sus hijos/as, en relación a su propia vida laboral.

¹ BUENO, D., y FORÉS, A. (2020), “El aprendizaje visto desde el cerebro ¿por qué es importante aportar una visión neurocientífica de la educación?”, en *Educación 2020-2022: retos, tendencias y compromisos*, ed. Universitat de Barcelona, pp. 17-22.

² DE GISPERT, C.; SALINAS, P., y VILALTA, M. (2021), “Decisions laborals de les mares, serveis innovadors d'atenció a la petita infància, i desigualtats”, Projecte RecerCaixa ‘Edu 0-3’/Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Los resultados muestran que se trata de decisiones que son interdependientes: las decisiones de las madres sobre el cuidado de los hijos de 0 a 3 años están relacionadas y determinadas por sus decisiones laborales, y a la inversa. El estudio pone de manifiesto que el 50% de las madres con niños de 0 a 3 años que no trabajan es por razones relacionadas con el cuidado de sus hijos/as; un 28% de las madres dejan de trabajar durante el primer año de vida de su hijo/a, y un 14% sigue sin hacerlo cuando éste/a tiene 3 años; el 40% de las madres que dicen haber cambiado de trabajo, lo hacen para poder conciliar mejor, en cambio, si sus parejas han cambiado de trabajo durante esta etapa ha sido, mayoritariamente, para mejorar su posición laboral.

Todo ello acaba redundando en una pérdida de los ingresos de las madres y en el peso que éstos representan en la economía familiar, lo que supone una mayor dependencia e inestabilidad laboral que no hace más que incrementar la brecha salarial entre hombres y mujeres señalada y cuantificada por multitud de estudios.

No abordar correctamente este asunto contribuye, por un lado, a *no internalizar debidamente la clara externalidad positiva que supone para el conjunto de la sociedad*, asegurar una correcta atención a las necesidades de la pequeña infancia. Y, por otro lado, contribuye a *aumentar las desigualdades socioeconómicas y de género*.

Sabemos que los gobiernos disponen de instrumentos que pueden contribuir a solucionar este tipo de problemáticas. En este caso, se trataría de empezar a cuestionar aspectos vinculados a la oferta pública de plazas de guardería y su financiación. Y tirando del hilo nos llevaría a tener que plantearnos cuestiones como: el reparto de competencias (¿a quién le corresponde legalmente hacerlo?); la prestación de servicios no obligatorios (¿hasta qué punto son los municipios los que asumen mayoritariamente dicha responsabilidad?); la financiación a través de tarificación social o de impuestos (¿cómo deben financiarse las guarderías? ¿aplicando el principio del beneficio o el de la capacidad de pago?), etc.

Disponemos de datos y de evidencias que reclaman la aplicación urgente de soluciones. *Se requiere voluntad política para explorarlas y llegar a consensos para implementarlas*. Los costes de no hacer nada son demasiado elevados.

Y qué tal si hablamos de un impuesto sobre la renta ético

Amadeo Fuenmayor Fernández

16/5/2022

Hace un par de meses se presentó ante la ministra de Hacienda y Función Pública el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, después de casi un año de intenso trabajo por parte de la comisión de personas expertas, procedentes de distintos territorios y disciplinas. No es el objetivo de estas líneas comentar a fondo el informe, sino tan solo entresacar una idea cuyo desarrollo me ha llevado a construir el razonamiento que viene a continuación.

Entre las propuestas planteadas para el *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF), el Informe introduce la posibilidad de crear una deducción reembolsable para los rendimientos del trabajo, al estilo de otras ya clásicas en otros países (cuyo modelo es el *Earned Income Tax Credit*, EITC, en los EEUU). La propuesta de una deducción reembolsable es interesante, aunque no novedosa en nuestro IRPF. La deducción por maternidad, o las deducciones por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo, son deducciones reembolsables que están sólidamente asentadas en el impuesto, funcionando con perfecta normalidad. Las deducciones reembolsables son un pequeño paso en una propuesta, mucho más amplia y compleja: el *Impuesto Negativo sobre la Renta* (INR). Pero, sin tratar de ir tan lejos como la implantación de una Renta Básica a través del impuesto sobre la renta, esta propuesta de la comisión me llevó a plantearme por qué actualmente todas las deducciones no son reembolsables.

Como sabemos, con carácter general las deducciones puede practicarlas el contribuyente si existe suficiente cuota íntegra para hacerlo. Por lo tanto, no pueden dar lugar a una cuota negativa, lo que convertiría el impuesto en una transferencia. Esta asimetría introduce, sin ninguna duda, fuertes inequidades horizontales y verticales (individuos que sí se benefician de la deducción y otros que no pueden aprovecharla por insuficiencia de cuota). Probablemente el origen de esta asimetría respondió en su momento a la limitación de medios, de capacidad de comprobación, de costes de gestión de las declaraciones, o de complejidad de integración del impuesto y la subvención en un sólo instrumento. Pero hoy en día estas limitaciones no son tales. La prueba de ello es que sí existen deducciones reembolsables funcionando perfectamente, incluso con mecanismos más complejos (la deducción por maternidad puede o bien cobrarse mensualmente, o pedir su reembolso en el momento de la declaración del IRPF). Los avances en la digitalización hacen hoy perfectamente viable este tipo de instrumentos. La pregunta es, *¿por qué no se permite en todos los casos?*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Sin duda, la asimetría de las deducciones no reembolsables ha conducido a una inflación de estas. Sabiendo que su coste es muy inferior al gasto que pretenden compensar o la circunstancia que tratan de proteger, las administraciones, especialmente las autonómicas, pueden sentirse generosas en sus propuestas (buena prueba de ello es la Comunidad Valenciana, que ha agotado las letras del abecedario, y después de la z debe recurrir a una deducción aa). Y al contrario, en algunos casos los gobiernos se sienten impotentes porque saben que la deducción que quieren introducir no va a llegar a la población objetivo, sencillamente porque los declarantes no tendrán suficiente cuota a pagar para verse compensados. Y también pondría como ejemplo la *Comunidad Valenciana*. A veces se nos plantea la posibilidad de responder con el impuesto sobre la renta a un problema sobrevenido, y debemos insistir en la incapacidad del IRPF de llegar a mejorar la situación de los hogares de menor renta, porque las deducciones que se proponen no son (ni pueden ser) reembolsables.

En este sentido, la *modificación del IRPF* necesaria para que todas las deducciones fueran reembolsables sería relativamente sencilla, ajustaría la capacidad de las administraciones de ajustar la carga fiscal, responsabilizaría mucho más a estas administraciones a la hora de diseñar políticas y, sobre todo, sería mucho más equitativa.

Y esta idea ha arrastrado a otras, problemas que son lugares comunes en las discusiones técnicas habituales pero que nunca llegan a plasmarse en propuestas concretas. Los que trabajamos en temas tributarios tendemos a ser muy puristas respecto a debates teóricos complejos (la introducción del mínimo exento, el tratamiento de la unidad contribuyente, la progresividad nominal y real del impuesto, etc.) pero somos excesivamente tolerantes en asuntos prácticos como los recojo en este artículo.

Por ejemplo, el *tratamiento de la inflación en un impuesto progresivo*. Es bien sabido que la utilización de cualquier importe monetario en un impuesto progresivo (principalmente en la escala de gravamen, pero también en cualquier otro lugar del impuesto como en los mínimos personales y familiares, las reducciones o deducciones de importe fijo) genera el problema de la *progresividad en frío*. Si mantenemos los importes monetarios fijos en un entorno inflacionista, aun a tasas bajas, estamos permitiendo incrementos automáticos en los tipos de gravamen. De nuevo, la solución es sencilla: basta con *indexar anualmente todos los importes cuantitativos del impuesto*. Sin embargo, que yo recuerde, esto se ha hecho apenas en un par de ocasiones. Y que yo recuerde, algunas famosas bajadas de impuestos no han sido en realidad más que una operación de maquillaje para volver al punto de partida después de permitir que la inflación “hiciera su trabajo”, subiendo los tipos de gravamen silenciosamente. En un trabajo ya antiguo presentado en 2006 al *XIII Encuentro de Economía Pública* (“*Inequality effects*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

of inflation: the Spanish income tax system between 1999 and 2003”), demostrábamos cómo la pretendida bajada del IRPF de 2003 no hizo más que compensar los efectos de la inflación del periodo anterior 1999-2003. Desafortunadamente, este problema de los efectos de la inflación se ha vuelto a poner de actualidad en los últimos meses, tras el fuerte repunte inflacionista, y puede tener efectos muy relevantes.

Y siguiendo con la lista de agravios, una circunstancia que siempre me ha resultado especialmente incómoda es porque se pierde el derecho a incluir en el mínimo exento a los descendientes o ascendientes, si estos presentan declaración con rentas superiores a 1.800 euros (art. 61 de la Ley del IRPF). No se trata de que se considere que tienen medios suficientes para no ser una carga económica (recogido en los arts. 58 y 59, donde ese límite se fija en 8.000 euros anuales), sino sencillamente es que piensan hacer declaración (probablemente con un resultado a devolver, dado que normalmente no existirá obligación de declarar). Ello obliga a hacer cálculos sobre qué resulta más rentable: si permitir al descendiente que ha cobrado un pequeño sueldo solicite la devolución de las retenciones, o renunciar a ese derecho porque sus padres aumentarán su factura fiscal en un importe superior a esa devolución.

Y cuando uno plantea estas ideas en el café, surge un rosario de reivindicaciones sobre estas pequeñas inequidades del impuesto, a las que sin darnos cuenta nos hemos acostumbrado porque se nos ha generado un callo en nuestra conciencia fiscal. Por ejemplo, el mecanismo de la compensación de partidas negativas. Si su justificación teórica es intachable, evitar la posposición indefinida del pago de impuesto de aquellos sujetos con un patrimonio extenso y variado, sus consecuencias son perniciosas. Quien sólo tiene un activo, por ejemplo, su vivienda habitual, y por problemas económicos se ve forzado a venderlo, e incurre en pérdidas, tendrá serias dificultades en conseguir que el impuesto contemple estas pérdidas.

Y acabo aquí, aunque la lista no se agota. En cualquier caso, *podríamos aprovechar alguna reforma del impuesto sobre la renta para someterlo a alguna especie de comité ético*. Los problemas aquí descritos no suponen una merma importante en la recaudación, pero generan mucho rechazo innecesario. Ya es bastante que exijamos el pago del impuesto, no hagamos que el proceso sea además desagradable por estos pequeños escollos que deterioran la imagen de un impuesto del que, en general, deberíamos sentirnos orgullosos.

La financiación autonómica y la correcta aplicación de la población ajustada

Pedro Atienza Montero

24/5/2022

El sistema de financiación autonómica de régimen común, cuyo último modelo fue instaurado en 2009 y está pendiente de reforma desde 2014, consiste básicamente en un procedimiento de reparto de recursos (tributos y transferencias desde el Estado) para la financiación de las comunidades autónomas en base a, por una parte, unos objetivos con fundamento técnico y, por otra, al consenso político entre las regiones. En efecto, el reparto de recursos del sistema debe garantizar, en primer lugar, a cada comunidad autónoma los *recursos suficientes* para acometer sus competencias de gasto (objetivo de suficiencia). Pero, por otra, dicho reparto ha de basarse en un *criterio de justicia*: que garantice que, aplicando el mismo esfuerzo para recaudar impuestos, todas las comunidades autónomas tengan la misma capacidad para suministrar servicios públicos a sus ciudadanos (objetivo de equidad o nivelación horizontal).

La lógica del funcionamiento del sistema es “sencilla”: se realiza una *estimación de las necesidades de financiación* y, en base a dicha estimación, *se determinan los recursos de financiación necesarios* para cubrir dichas necesidades. Dichos recursos de financiación son, primeramente, los tributos y, seguidamente las transferencias, las cuales se determinan en el sistema de forma secuencial: Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, Fondo de Suficiencia Global y Fondos de convergencia autonómica. Pues bien, mientras que el primer Fondo responde al principio de nivelación horizontal y el segundo al de suficiencia antes mencionados, los Fondos de convergencia autonómica (fondo de cooperación y fondo de competitividad) no tienen fundamento técnico ninguno y ésta es una razón fundamental para su desaparición.

Ahora bien, *¿cuál es el problema fundamental del actual modelo que debería corregirse de manera inaplazable?* Pues que el reparto del total de recursos del sistema no cumple con el *criterio de equidad horizontal*: no garantiza la misma capacidad de suministro de servicios públicos para todas las comunidades autónomas. En el actual modelo dicho criterio está basado en el concepto de *población ajustada*, la cual es simplemente una estimación de las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma, que garantice el objetivo de nivelación antes mencionado. Pues bien, el problema fundamental en el actual modelo es que *los recursos totales del sistema no se han repartido según la población ajustada, sino que algunas comunidades autónomas han percibido más recursos*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

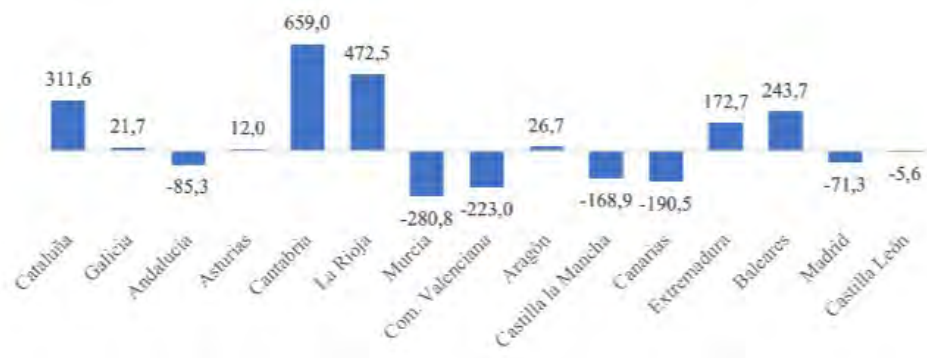
2022

totales que los que les correspondería según el criterio de equidad que se deriva de la aplicación de la población ajustada y otras menos.

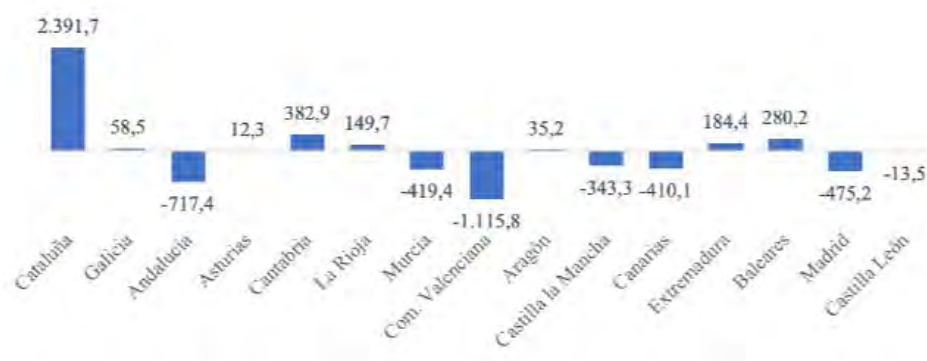
Gráfico

Diferencia entre financiación total real y la que correspondería según reparto por población ajustada. 2019

a. En euros por habitante



b. En millones de euros



Fuente: elaboración propia a partir de Haciendas Autonómicas en cifras (<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/haciendas%202005.aspx>).

En efecto, en los datos que muestran en los dos gráficos siguientes se observa que existen comunidades autónomas como son *Cantabria*, *La Rioja*, *Cataluña*, *Baleares* y *Extremadura* que han recibido una sobrefinanciación, en el sentido de que han recibido más cuantía total de recursos del sistema de lo que le correspondería si se hubiera cumplido el criterio de nivelación, el de la población ajustada. Otras, por el contrario, como *Murcia*, *Comunidad Valenciana*, *Canarias*, *Castilla-La Mancha*, *Andalucía* o

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Madrid han recibido menos de lo que les correspondería. Y eso no sólo ha ocurrido para 2019 sino para todos los años del actual modelo.

Una *solución a este problema*, si se acepta que la población ajustada es el criterio adecuado de equidad en el reparto, consistiría en estimar cada año las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma en base a la población ajustada y establecer una única transferencia (de suficiencia y nivelación) que se calcularía cada año como la diferencia entre dichas necesidades de financiación y la recaudación tributaria de cada comunidad autónoma. De esa manera se garantizaría en todo momento la equidad horizontal: el total de recursos se reparte según la población ajustada.

En definitiva, como todo sistema de reparto, el de financiación autonómica ha de estar legitimado en un criterio de justicia, que tenga fundamento técnico y consenso político entre las comunidades autónomas. Si falla esa legitimación el sistema no se puede consolidar. El concepto de población ajustada se está erigiendo como un buen criterio de reparto justo en nuestro sistema. Se puede mejorar su definición, pero lo fundamental es su correcta aplicación en el reparto del total de recursos del sistema, lo cual no se ha producido en el actual modelo, como se ha mostrado en este artículo.

Temporalidad en el empleo público local: Un mal endémico

Alberto Vaquero García

6/6/2022

La Red Localis ha publicado un *documento de trabajo* titulado “El futuro del empleo público local. Especial referencia a la temporalidad y acceso”. Este estudio tiene como objetivo exponer algunas de las cuestiones más importantes que afectan al sistema de acceso a la función pública local. La oportunidad de este ejercicio es evidente, puesto que se realiza en un momento donde hay un fuerte interés por parte de todas las administraciones públicas por limitar las relaciones laborales temporales. Sin duda, las continuas exigencias derivadas del marco europeo y los sucesivos pronunciamientos jurisprudenciales son dos de las causas que hay detrás de esta actuación. En este sentido, hace muy pocos días se publicó el Real Decreto 408/2022, de 24 de mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización del empleo temporal en la Administración General del Estado correspondientes a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, por lo que, si cabe, este interés es mucho más patente.

El peso del empleo público local en relación al total de empleo público es del 21,5%, un porcentaje superior a lo que representa todo el sector público central (incluyendo la Administración General de Estado, Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad y la Administración de Justicia). *Del total de empleados públicos locales solo en 32,2% es personal funcionario, mientras que el personal laboral (fijo, por tiempo indefinido o temporal) representa el 54,3%.* El 13,5% restante son plazas ocupadas por otro tipo de personal (funcionarios interinos y eventuales).

Si se realiza una comparativa con la media de las tres administraciones públicas, el porcentaje de funcionarios de la administración local está 21,4 puntos por debajo, mientras que el personal laboral se encuentra a 31,9 puntos por encima. Por lo que respecta al porcentaje de funcionarios interinos y personal eventual en la administración local es 10 puntos por debajo de la media. Por lo tanto, la administración local no tiene una tasa de temporalidad tan elevada como el Sector Público Autonómico, aunque tampoco es algo que sea baladí. Esta temporalidad suele cifrarse en torno al 25% de la plantilla de los ayuntamientos y diputaciones, frente al 30,9 % que arroja la media del sector público a partir de la Encuesta de Población Activa del 2021. Una cifra similar a la que figura el preámbulo de la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad el empleo público.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Podría pensarse que esta tasa de temporalidad es mayor en el sector privado, pero no es así. De nuevo y siguiendo los resultados de la EPA de 2021, la temporalidad en el sector privado es del 23,6%, esto es, 7,3 puntos porcentuales por debajo de la media de las tres Administraciones Públicas. Por lo tanto, el mantra que el empleo público es algo de por vida, no es cierto.

En cuanto a las razones que justifican esta alta tasa de temporalidad los autores del documento presentado por Red Localis señalan tres. En primer lugar, *la necesidad (más bien la obligación) de aplicar continuamente una legislación no pensada para la administración local*, sino preferentemente para el Estado y las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, *la asunción de la responsabilidad de prestar cada vez un mayor número de servicios, que no siempre tienen un estudio previo sobre el coste de implantación y las necesidades de personal*. Y, finalmente, *el continuo recurso a instrumentos de prestación de servicios públicos financiados con fondos finalistas de carácter externo*, procedentes de otras administraciones públicas, que pueden provocar problemas a la administración local al no contar con personal preparado para satisfacer esa demanda.

En efecto, los contratos que realiza la administración pública de naturaleza temporal o las plazas ocupadas por funcionarios interinos deben entenderse como instrumentos jurídicos para satisfacer temporalmente unas necesidades y no suponer, de facto, la existencia de plazas no fijas, pero casi consolidables. Nunca se debe de perder de vista que si no se trata de necesidades provisionales, excepcionales y puntuales se estaría cometiendo un abuso con este tipo de contrataciones de naturaleza temporal. En consecuencia, hay que dotar plazas estables y permanentes. Esto cobra una especial relevancia en aquellas administraciones más cercanas a la ciudadanía, como es el caso de los Ayuntamientos y Diputaciones.

Los autores señalan que no hacerlo supone un doble peligro. Por una parte, que la jurisprudencia europea y nacional actúe, de facto, como “legislador”, obligando a reconvertir a esos trabajadores supuestamente temporales en empleados estructurales. Por la otra, acudir con mayor profusión a continuos procesos de estabilización del personal.

Contar con una plantilla con tal elevado de temporalidad es un problema para la gestión pública, puesto que condiciona el funcionamiento de la administración. Si estos puestos de trabajo son necesarios, no se entiende que existan tantos trabajadores con contrato laboral temporal, funcionarios interinos y personal eventual. Además, tampoco se entiende como si se trata de garantizar un gasto y servicios públicos de naturaleza estructural se cubran con puestos de trabajo coyunturales.

Además, es necesario contar con RPT (Relación de Puestos de Trabajo) realistas con la situación del Ayuntamientos y Diputaciones. Contar con plantillas ajustadas a las

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

necesidades y que éstas sean estables. La temporalidad no es solo un problema para el empleado público, sino también para la correcta prestación de servicios. Si bien es cierto que la temporalidad permite flexibilidad, niveles tan elevados no son buenos ni para la administración ni para la ciudadanía.

La inestabilidad económica y política frenan la reforma del sistema de financiación autonómica

María Cadaval Sampedro

28/6/2022

La *Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España, RIFDE*, celebró sus *X Jornadas sobre Finanzas Autonómicas* los días 22, 23 y 24 de junio en Santiago de Compostela, una cita que se consolida como lugar de encuentro y discusión pausada sobre la reforma de la financiación autonómica. Tres días en los que académicos, analistas y responsables políticos se reunieron para debatir en profundidad y con rigor sobre los retos que afronta el Estado español en su dimensión autonómica, con el fin de compartir diagnósticos y aportar soluciones compartidas.

Tanto la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Autonómica como el Comité de Personas Expertas para la Reforma del Sistema Tributario coinciden en señalar que la normativa vigente se compadece mal con la realidad actual. La actual ley de financiación autonómica de 2009 nació con el pecado original de ser discutida y aprobada en la parte álgida de la burbuja inmobiliaria, con unos cálculos de recursos que no se ajustan a las capacidades y necesidades actuales. El agotamiento del sistema es una evidencia y se debe avanzar en una reforma que redefina, por un lado, las necesidades de gasto y, por el otro, las capacidades de ingresos.

Las comunidades autónomas han vivido durante los dos últimos ejercicios un espejismo de recursos que se volatizarán el próximo ejercicio. Durante el año 2020 y 2021 el gobierno central ha transferido más de 30.000 millones de euros extraordinarios para que las administraciones regionales hiciesen frente a los gastos urgentes derivados de la *Covid-19*, al tiempo que se condonaron las liquidaciones negativas correspondientes a 2020. Una “sobrepotección”, según el último informe de *Fedea*, que lleva a que las cuentas autonómicas se encuentren cerca del equilibrio presupuestario, una situación que cambiará en cuanto dejen de inyectarse recursos extraordinarios. Muchos de los gastos que se creían coyunturales durante la pandemia se convertirán en estructurales, con la correspondiente necesidad de financiación que se une a los ya existentes. Una vez que la UE marque la nueva senda de consolidación fiscal, las comunidades autónomas volverán a vivir la realidad de un sistema de financiación que está obsoleto y desfasado y que precisa además mejoras desde el punto de vista técnico o metodológico.

Diseñar el nuevo modelo de financiación y determinar las piezas centrales del mismo implica señalar el volumen de recursos que se consideran suficientes para atender las

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

necesidades de gasto de las comunidades autónomas, en particular del nivel al que se desean prestar los servicios del Estado de Bienestar. Para ello se debe conocer, primero, con cuántos recursos se cuenta, por lo que es vital definir la reforma del sistema tributario en su conjunto.

Actuar sobre la cesta de tributos, las transferencias finalistas de otras administraciones públicas o las transferencias de nivelación son asuntos pendientes. Del mismo modo que es determinante cuantificar las necesidades de gasto. El criterio predominante es el de la población, que se debe ajustar a través de una fórmula sencilla que incorpore variables con mayor impacto sobre la demanda y los costes de los servicios que prestan las autonomías y sus costes de provisión. No es labor sencilla. El cálculo de las necesidades de gasto puede hacerse como en Holanda o Japón, a través del sistema *bottom up* o, como la mayor parte de los países descentralizados, *top-down*. En todo caso, es determinante definir primero el alcance de la nivelación, una decisión política que determine qué se nivela, adónde llega la nivelación –total o parcial– y cuál es la referencia para nivelar. Definido esto, mantener la fórmula de población ajustada por diferenciales de coste y afinar el cálculo de las necesidades de gasto según competencias transferidas es el reto. El avance de cálculo y propuesta que ha hecho el [Ministerio de Hacienda y Función Pública](#) no parece la más acertada, carece no solo de consenso además de que adolece de algún defecto técnico que habrá que corregir.

Pese a todos los deberes pendientes, la inestabilidad económica y el carrusel de citas electorales previstas para el próximo año no antojan próximos esos acuerdos necesarios, lo que vuelve a dejar en *standby* la reforma del sistema de financiación autonómico. Lo importante, de todos modos, es que los deberes estén hechos cuando llegue el momento y los acuerdos estén trabajados. A este objetivo quiere contribuir RIFDE que en su *X Encuentro* congregó a 70 personas expertas en finanzas autonómicas procedentes de universidades, entidades como el *Banco de España*, el *Instituto de Estudios Fiscales*, el *Instituto de Economía de Barcelona*, Fedea, BBVA reseach, la AIReF, así como de consejerías de gobiernos regionales, entre los que se encontraban el *Consejero de Hacienda de la Xunta de Galicia*, MIGUEL CORGOS y la *Consejera del ramo del Gobierno Balear*, ROSARIO GRAU, así como el *Secretario de Estado de Hacienda*, JESÚS GASCÓN, quien llamó a sellar un consenso general para abordar la reforma del modelo. En Compostela se ha dado un paso en este sentido.

¿Cómo gestionan las comunidades autónomas sus presupuestos?

Daniel Montolio

Clara Picanyol i Puig

Jordi Baños Rovira

4/7/2022

España es un país con un sector público altamente descentralizado, especialmente desde el lado del gasto, donde su nivel de gobierno intermedio, las comunidades autónomas, gestionan alrededor del *31% del gasto* público, el cual en 2021 se tradujo en *224 mil millones de euros*. Así mismo, los pasivos de este nivel suponen un volumen muy significativo situándose el *stock de deuda autonómica* en el *25,9% del PIB*.

La magnitud de estos recursos gestionados por las comunidades autónomas hace que sean especialmente pertinentes preguntas acerca de la calidad en la planificación, gestión y control presupuestaria que hacen estas administraciones. Para dar respuesta a estas cuestiones, un equipo de investigadores del [Instituto de Economía de Barcelona \(IEB\)/Universidad de Barcelona \(UB\)](#) ha realizado el primer “Informe sobre las prácticas presupuestarias de las comunidades autónomas”. Este informe, financiado y publicado por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), se ha basado en experiencias similares de referencia del ámbito internacional (OCDE, NASBO, CABI, OBI...), utilizando un extenso cuestionario, y donde se han obtenido datos de un total de 15 comunidades autónomas, las cuales suponen el 92% del conjunto del gasto público autonómico. El informe contiene un análisis descriptivo y valorativo de las prácticas presupuestarias de las comunidades autónomas, la identificación de 5 prácticas innovadoras, y la emisión de 50 recomendaciones de mejora, utilizándose como referencia los principales marcos de evaluación de la calidad en la gestión de las finanzas públicas (PEFA, FTC, PIMA...) y las prácticas recomendadas a nivel internacional.

Como *conclusiones globales del informe* cabe indicar que las comunidades autónomas poseen la mayoría de los aspectos considerados generalmente como fundamentales en la gestión de los presupuestos públicos, así como un nivel notable de transparencia presupuestaria. No obstante, a pesar de que se han introducido procedimientos y elementos destacados de prácticas presupuestarias avanzadas, estos no están todavía totalmente desarrollados e integrados en sus sistemas presupuestarios. En este caso destacar especialmente el campo de mejora existente en lo referente a la identificación y gestión de riesgos fiscales, la integración de la visión a medio plazo, y el uso de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

información de desempeño y evidencias de evaluaciones de políticas públicas para la toma de decisiones de asignación de recursos.

En lo referente a los *riesgos fiscales*, destaca que en los procesos de elaboración de los presupuestos no se realicen de forma sistemática *análisis de sensibilidad* en las previsiones macroeconómicas y de ingresos, facilitando así la identificación del potencial impacto en las cuentas autonómicas (consecución de los objetivos de déficit regla de gasto y de nivel de deuda) de, por ejemplo, shocks económicos (menor del crecimiento del esperado, subida de intereses...). Por otro lado, la dotación presupuestaria de los *fondos de contingencia* en la mayoría de las comunidades es igual o inferior al 0,5% del conjunto del gasto, significativamente inferior a los parámetros generalmente recomendados (entre el 1% y el 3%). Esto supone una mayor exposición de los presupuestos autonómicos (y del respectivo cumplimiento de los objetivos de las reglas fiscales) a las posibles contingencias que puedan surgir durante su ejecución (menor obtención de ingresos de lo esperado, gastos imprevistos urgentes e inaplazables). Por último, el seguimiento de la *ejecución* se centra especialmente en el conjunto de entes autonómicos de naturaleza administrativa, cuando son los entes de naturaleza empresarial, que, al contar con una mayor proporción de ingresos propios, suponen un mayor potencial de riesgos de desviación en relación a la consecución de los objetivos de las reglas fiscales.

En cuanto a la introducción de la perspectiva a *medio plazo en las finanzas públicas*, a pesar de tener varios de sus elementos característicos (proyecciones a medio plazo de ingresos, de gastos de continuación de las políticas actuales...), ésta no acaba de estar totalmente integrada dentro de la presupuestación anual. La *falta de definición de techos o límites globales y departamentales de gasto a medio plazo*, así como el hecho de que las propuestas de gasto emitidas por las consejerías no incluyan sistemáticamente su impacto presupuestario a medio plazo, dificulta la reconciliación entre la potencial disponibilidad de recursos a medio plazo y el impacto futuro de las decisiones anuales, añadiendo así riesgos en el cumplimiento futuro de los objetivos fiscales.

Los sistemas presupuestarios de las comunidades autónomas no se encuentran actualmente orientados a resultados o al desempeño (*performance*). A pesar de contar con la definición de objetivos e indicadores para sus programas presupuestarios, así como mayoritariamente un *reporting* básico de desempeño, esta información, de calidad mejorable, no juega un papel relevante en la toma de decisiones, siendo principalmente orientada a la transparencia interna y externa. Esto se constata principalmente en el hecho de que las propuestas de gasto en la elaboración de los presupuestos no se encuentren argumentadas y justificadas en términos de desempeño y resultados a obtener. Esto implica que el análisis y la valoración de las propuestas, así como la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

posterior negociación interna del presupuesto, no se basa en términos de “recursos por resultados”.

Por otro lado, aunque incipiente, *las evaluaciones de políticas públicas y las revisiones de gasto no se encuentran aún sistematizadas*, siendo de realización relativamente puntual, y su aportación en términos de evidencias no se integra dentro del conjunto de información utilizada para la toma de decisiones relativas a la asignación de recursos. Un ejemplo es la falta de sistemas de valoración y evaluación (*appraisal*) general para el conjunto de proyectos de inversión pública (banco de proyectos), para facilitar así su priorización.

Acerca de la *transparencia presupuestaria* de las comunidades autónomas, éstas elaboran y publican un amplio abanico de documentación a lo largo de las diferentes fases del ciclo presupuestario, a lo que cabe añadir también archivos de datos, visualizadores de datos y otros recursos para empoderar a la ciudadanía en el análisis y escrutinio del presupuesto público. No obstante, se aprecia un desequilibrio entre la documentación e información de los presupuestos iniciales y la de los presupuestos liquidados o cuentas anuales, donde los últimos no acaban de suponer un “espejo” de la elevada capacidad informativa y explicativa de estos primeros. Asimismo, las comunidades autónomas no publican de forma generalizada algunos de los documentos recomendados por organismos internacionales, como son los llamados “presupuestos ciudadanos”, los informes previos a la presentación de los presupuestos, los informes presupuestarios previos a elecciones, o los informes de perspectivas a largo plazo y de sostenibilidad de las finanzas públicas.

El *empoderamiento de la ciudadanía* en relación a los presupuestos autonómicos parece ser parcial, ya que pese a tener acceso a una amplia información y documentación presupuestaria, y estar relativamente generalizada la realización de audiencias públicas, sólo en algunos casos muy concretos se han desarrollado procesos de participación ciudadana en la confección de los presupuestos públicos.

Finalmente, destacar que, a lo largo de la confección de este informe, se ha podido constatar, y así lo han transmitido los responsables presupuestarios de varias comunidades autónomas, que el actual sistema de comunicación y funcionamiento del sistema de financiación autonómico, obstaculiza una adecuada planificación presupuestaria y el desarrollo de mejores procesos analíticos y de toma de decisiones. Este hecho se recogió de forma más extensa en la anterior entrada de este blog, “Financiación autonómica: no solo importa el qué y cuánto sino también el cómo”. Quedan, en definitiva, muchas cosas que mejorar.

A propósito de la formación universitaria en España: reflexiones desde la experiencia

Juan José Rubio Guerrero

12/7/2022

La política universitaria española, como tantas políticas básicas en nuestro Estado de bienestar, exige un *replanteamiento en sus objetivos estratégicos y sus acciones operativas*. El problema, en el caso del sistema universitario español, no radica en la calidad de la formación universitaria en sí, similar a la de otros países, sino en la planificación de la oferta de los estudios universitarios y las deficiencias del mercado laboral. Tras la aplicación del *plan Bolonia* se ha producido una proliferación de títulos que no se corresponde con la demanda laboral real. Hemos pasado de 145 titulaciones a más de 2.000 y la distribución de los alumnos no se ajusta a las salidas laborales de las diferentes carreras. Esta proliferación de títulos, en función de modas o demandas en gran medida pasajeras, hacen que la formación del universitario tienda a ser excesivamente especializada desde la fase preliminar de la misma y poco polivalente en función del título elegido. La desaparición de aquella demanda llevará a algunos estudiantes a una vía muerta vital de difícil reconducción porque adolece de formación fundamental.

Los grados deben constituir una formación generalista, con una formación sólida en materias instrumentales y metodológicas, con una base teórica y fundamental relevante y con un alto componente empírico en el caso de estudios técnicos, que les permitan reubicarse en nichos de actividad cambiante con una formación de especialización de calidad que debe impartirse a nivel de Máster y postgrado. Esto nos debe llevar a reconsiderar el replanteamiento de un catálogo de titulaciones fundamentales, con este planteamiento, en cada una de las áreas de conocimiento. Mi propuesta sería crear grupos de trabajo formados por académicos de reconocido prestigio y miembros de referencia de la sociedad civil en cada ámbito del conocimiento para definir el perfil de titulaciones básicas que permitan unas competencias transversales y adaptables a entornos inciertos y cambiantes. Una de las críticas que recibimos de los empleadores los que nos hemos dedicado a la gestión académica es el desconocimiento de aquellos sobre las habilidades y competencias profesionales que aportan una multiplicidad de títulos, de esos más de 2000 grados inscritos en el RUCT, sin peso formativo específico pero con un marketing académico atractivo. Un engaño al alumno y a la sociedad.

Los 74.000 alumnos que en diez años han perdido las carreras técnicas, pese a ser las de mayor empleabilidad, indican que algo falla en la información y los estímulos que reciben los alumnos a la hora de decidir algo tan importante como la futura profesión.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Probablemente, el mayor desestímulo venga también del mercado de trabajo por cuanto no existe una discriminación positiva salarial relevante a favor de aquellas titulaciones que mayor esfuerzo de estudio y dedicación suponen. A título de ejemplo, si aceptamos que una ingeniería exige un mayor nivel de esfuerzo y dedicación que otras titulaciones, este esfuerzo no se ve, en la práctica, recompensado por un diferencial salarial en consonancia, por lo es complicado recuperar, en términos monetarios, durante el ciclo profesional el sobreesfuerzo y dedicación realizado en la capitalización formativa en los años iniciales en gran parte de los casos. Dicho llanamente, *¿para qué voy a coger una carrera dura y difícil si luego voy a tener una escasa recompensa adicional en forma de colocación, promoción o salario?*

A ello hay que añadir un mercado laboral anómalo en el que solo las grandes empresas parecen en condiciones de absorber a los titulados de mayor cualificación. El tejido industrial y cierta cultura empresarial hacen que muchas de las *pequeñas y medianas empresas apenas inviertan en innovación* y se planteen para qué necesitan titulados universitarios si con técnicos de grado medio o ciclos formativos de grado superior cubren sus necesidades a corto plazo. Este planteamiento miope es muy general en España, cuyas empresas tienen escasa vocación de promoción para alcanzar mayores dimensiones que permitan crear núcleos empresariales de alto valor añadido o, como se decía antes, polígonos industriales de alta capacidad tecnológica y económica, susceptibles de generar empleo estable y de calidad, y, lo que es más grave, este comportamiento es más habitual en Comunidades Autónomas menos desarrolladas, contribuyendo a abrir la brecha de renta y riqueza territorial nacional.

¿Qué papel están jugando las comunidades autónomas en el desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia?

Encarnación Murillo García

Cristina García Nicolás

26/7/2022

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) para España –aprobado por el Consejo de Ministros en abril de 2021 y por la Comisión Europea en junio del mismo año– es fundamentalmente un *proyecto de país* que incluye no solo inversiones, sino también importantes reformas estructurales. Para llevarlo a cabo España cuenta, dentro del Marco Financiero Plurianual (2021-2027), y a su vez del fondo de recuperación “Next Generation EU” (NGEU), con dos instrumentos de especial relevancia: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), al que le corresponden 69.528 millones de euros de 2021, y la iniciativa REACT-EU, con una cuantía de 12.436 millones también de 2021, para el período 2021-2023. Mientras que, como es sabido, el reparto de esta iniciativa se fijó en función de la gravedad de las repercusiones socioeconómicas de la crisis de la *covid-19* en las distintas regiones de la UE, en el caso del MRR no fue así. Las transferencias de este instrumento se asignan atendiendo a las políticas palanca del PRTR, y, posteriormente, se distribuyen entre las comunidades autónomas (CCAA) en el marco de las conferencias sectoriales de cada área temática –o política palanca–. Luego es importante y necesario tener presente a lo largo de todo el proceso de despliegue del Plan que, el MRR no se reparte a priori entre territorios, sino entre políticas palanca; y que, en todo caso, su desembolso depende del cumplimiento de hitos y objetivos concretos.

Por otra parte, el PRTR se apoya en un *sistema de gobernanza*, que *involucra a las CCAA tanto en el diseño y la elaboración del Plan como en la gestión y ejecución de los fondos correspondientes al mismo*, a través de diversos elementos institucionales (marco de actuación) y de consulta (destacamos aquí las manifestaciones de interés que implican a las CCAA en el ámbito de sus competencias, como elemento novedoso). En cuanto al marco de actuación de las CCAA, la *Conferencia Sectorial del PRTR* –constituida por *Real Decreto-ley en diciembre de 2020* (art. 19)– es el órgano de cooperación con las CCAA para coordinar el MRR, así como para canalizar adecuadamente la participación de estas en los proyectos del Plan, y establecer mecanismos que permitan dicha cooperación y coordinación. A esta conferencia, o eje central de dicho marco, hay que añadirle las *conferencias sectoriales*, cuyo objeto es la co-

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

gobernanza de las administraciones en los tres niveles de gobierno: estatal, autonómico y local. Además de los mecanismos de control parlamentario, que incluyen comparecencias en la Comisión mixta Congreso-Senado y en la Comisión general de las CCAA del Senado, donde se incorporan también las conferencias de presidentes autonómicos.

En relación con *la gestión*, desde un punto de vista cuantitativo, y atendiendo a la ejecución adelantada (*frontloading*) que integran los Presupuestos Generales del Estado, a las CCAA les habría correspondido asumir la gestión de más de un 45% del total de los proyectos del PRTR en 2021, y de un porcentaje aún mayor, en 2022.

Si nos centramos en cómo se realiza el *reparto de los fondos* presupuestados entre territorios, en la práctica, aunque existen varios mecanismos (conferencias sectoriales, convenios, concesiones directas, concurrencia competitiva, etc.), se lleva fundamentalmente a cabo —como se ha mencionado con anterioridad— a través de las conferencias sectoriales, 59 celebradas durante 2021. Estas conferencias y los criterios objetivos de distribución fijados por cada una de ellas, están permitiendo, por tanto, las asignaciones de fondos entre territorios, aunque no sin cierta controversia. En cuanto a los criterios de reparto, y en la línea de proporcionar más luz al respecto, el [II Informe de situación del PRTR\[CGN1\]](#) (abril 2022), los concreta y explicita, de manera que, en el caso de las *conferencias sectoriales*, se basan en la población, la dispersión territorial, el número de desempleados, de vulnerables en acciones de formación, o de demandantes de empleo. Y, en el caso de los *reales decretos* de concesión directa para proyectos específicos, en criterios objetivos de interés general, o destinados a regiones con características especiales, como las del carbón, las ultraperiféricas, o las que necesitan mantener su patrimonio histórico. *Criterios que, en general, pueden variar en función de cada uno de los proyectos asociados a las políticas palanca y los componentes del Plan*, pero donde no se puede perder de vista tampoco, por parte de las administraciones públicas implicadas, la necesidad última de cumplir hitos y objetivos en los proyectos financiados por el MRR.

Deteniéndonos en *la asignación de fondos entre CCAA*, en junio de 2022, la distribución del fondo MRR, unos 15.500 millones de euros —con Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Canarias como máximas beneficiarias, en términos absolutos; y, Extremadura, La Rioja y Navarra, en términos relativos o por habitante—, se complementa con los 10.000 millones de la iniciativa REACT-EU. Esta última, con un tramo gestionado por la administración estatal, está suponiendo un importante apoyo para el gasto adicional de las CCAA en sanidad, educación y empresas durante 2021 y 2022.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Distribución de fondos a CCAA. Hasta 2/6/2022 (euros)

CCAA	Plan de Recuperación	%
Andalucía	2.546,9	16,4%
Aragón	542,9	3,5%
Asturias	367,9	2,4%
Baleares	676,1	4,4%
Canarias	1.081,3	7,0%
Cantabria	231,1	1,5%
Castilla-La Mancha	768,9	5,0%
Castilla y León	983,4	6,3%
Cataluña	2.180,3	14,1%
Ceuta	29,1	0,2%
Extremadura	519,1	3,3%
Galicia	907,3	5,9%
La Rioja	167,0	1,1%
Madrid	1.652,6	10,7%
Melilla	27,0	0,2%
Murcia	433,7	2,8%
Navarra	295,9	1,9%
País Vasco	649,7	4,2%
Valencia	1.426,1	9,2%
Pendiente de asignación*	95,2	—
Total	15.581,5	100,0%

* Pendiente de asignación: financiación destinada a CCAA donde aún no se ha producido la distribución regional. Consignada en el Real Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a organismos públicos de investigación y universidades públicas españolas para la realización de proyectos innovadores en el despliegue de las tecnologías 5G avanzado y 6G.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Públicas (2022), en PRTR.

Un año después de la aprobación del PRTR, la distribución de fondos a las CCAA se sigue realizando mayoritariamente a través de las conferencias sectoriales (97%), mientras que la concesión directa responde al 3% restante. En este 3% se incluyen *proyectos piloto* que abordan temas como: el *empleo* (9 millones de euros distribuidos sobre la base de la diversificación sectorial); *los itinerarios de inclusión* (88 millones de euros para el objetivo de promover la igualdad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza,

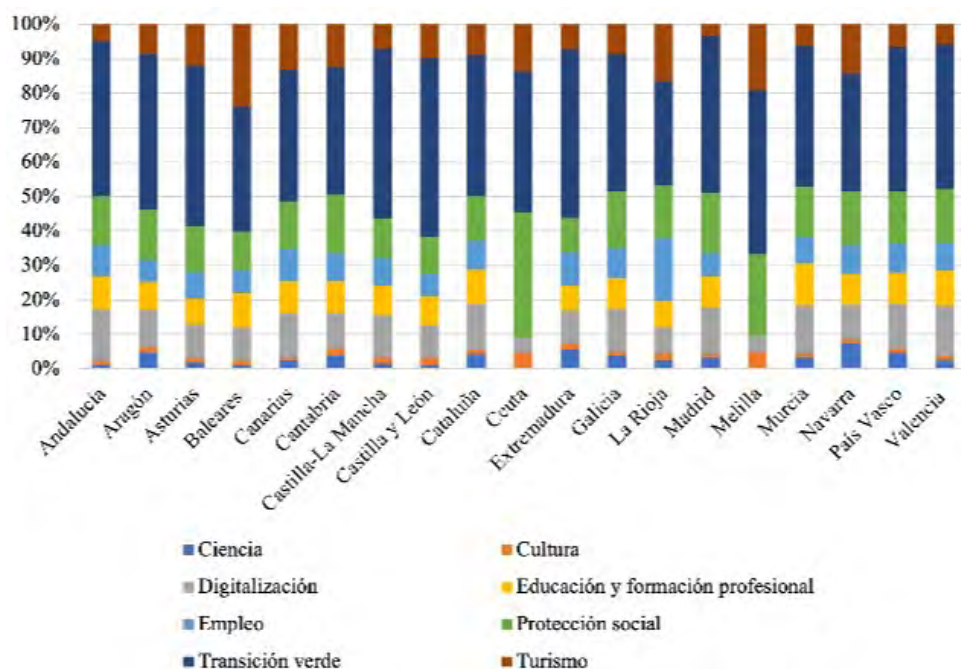
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

mejorando la tasa de acceso al ingreso mínimo vital y aumentando su eficacia); o *la economía de los cuidados* (318 millones de euros que se han distribuido teniendo en cuenta criterios consensuados como población, superficie, población dependiente, dispersión, grandes urbes e insularidad); entre otros.

Por *políticas públicas* o áreas de inversión, se ha ampliado el número de las que reciben más fondos, y, aunque sigue destacando *la transición verde*, *la protección social* y *la digitalización* han adquirido más peso durante el primer semestre de 2022.

Distribución entre las CCAA por políticas públicas (millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de "II Informe de situación del PRTR".

En virtud de lo expuesto, algunos de los principales *retos* que se les plantean a las CCAA atañen, sobre todo, a la *gestión* y a la *ejecución* —en la que también participan— de los fondos del PRTR. A un calendario ajustado —un 70% del MRR tiene que estar en principio comprometido en 2023, aunque la ejecución se extienda hasta 2026—, se le une la complejidad de un proceso de asignación de fondos, donde los gobiernos regionales deben priorizar sus líneas de actuación en unos pocos proyectos —no más de tres—, dentro, a poder ser, de una estrategia coordinada de país; así como seleccionar proyectos de calidad que contribuyan a los grandes proyectos tractores y/o

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

transformadores de la economía española –apuntan algunas voces en foros especializados–. También se necesita, pese a que se aprecia una cogobernanza más desarrollada –fruto de un proyecto en curso, como es el PRTR, que se va concretando a lo largo de su evolución–, un mayor esfuerzo en el diseño de las convocatorias de proyectos –más adaptadas a las características de cada territorio–, una simplificación de los procedimientos que las rigen; y, por último, un refuerzo de la capacidad administrativa, junto con una mejora de la calidad de gobierno, de todas las administraciones implicadas, incluidas, por supuesto, las regionales. De cómo se afronten estos retos dependerá el desempeño del PRTR, así como el cumplimiento de sus objetivos, con potenciales implicaciones a medio/largo plazo sobre la cohesión territorial.

En resumen, las CCAA están participando en mayor o menor medida en todas las fases del PRTR (elaboración, gestión y ejecución), en consonancia con el tipo de gobernanza que lo caracteriza, y en el ámbito de sus competencias, pero no son pocas las que abogan por un mayor protagonismo en la toma de decisiones. Protagonismo que quizás, cuando la maquinaria esté más engrasada, puedan asumir (a modo de ejemplo, la posibilidad de poner en marcha en un futuro algunos PERTES autonómicos, con las debidas cautelas y en un marco coherente y consensuado –ya planteado en este blog por parte de algunos colegas–).

Nota: Esta entrada se basa en un artículo aceptado en la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, de próxima publicación, restringiéndonos a las principales conclusiones de uno de los aspectos tratados.

Mancomunidades de municipios: mucho por mejorar

Alberto Vaquero García

6/9/2022

Las mancomunidades de municipios han sido una opción muy utilizada en aquellas comunidades autónomas que cuentan con un número elevado de municipios con poca población, como es el caso de Galicia. El escaso número de habitantes en la planta local en estas regiones suele traducirse en problemas de escala para la correcta prestación de servicios locales. Por este motivo, las mancomunidades de municipios se configuran normalmente como un instrumento que pueden gestionar mejor los servicios locales.

La proliferación en la creación de mancomunidades en las últimas décadas (165 en 1978 y más de 1.000 en 2022) contrasta con la escasez de los trabajos académicos que estudian y evalúan su funcionamiento. Precisamente en la última nota del *Observatorio de la Red Localis*, centrada en el estudio de estas entidades en Galicia, se señalaba que solo el 47 % de las mancomunidades remitieron en plazo al Consello de Contas, máximo órgano fiscalizador en Galicia, sus cuentas para el ejercicio económico de 2019, un porcentaje que ascendió al 59 % si se considera la totalidad de las remitidas. Por lo tanto, casi 4 de cada 10 mancomunidades en Galicia no presentó sus cuentas, ni siquiera fuera de plazo. Además, este incumplimiento se convierte en algo recurrente en muchas mancomunidades.

La razón que esgrimen algunas mancomunidades para no presentar sus cuentas al Consello de Contas es no carecer de actividad o encontrarse en proceso de disolución. Sin embargo, tal y como señala el órgano fiscalizador, esto no es razón suficiente para la no rendición de cuentas, puesto que los artículos 209 y 212 del *Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales* impone esta condición.

Aparte de esta falta de transparencia en la rendición de cuentas, también conviene señalar que en la Oficina Virtual para la Coordinación con las Haciendas Locales, solo figura información económica de gastos e ingresos liquidados de 21 de las 36 mancomunidades en Galicia para el año 2020. Es decir, hay 15 mancomunidades en Galicia que no tienen ninguna información económico-financiera en la web del Ministerio de Hacienda y Función Pública. En consecuencia, el grado del incumplimiento de las mancomunidades de municipios en Galicia es del 41,6 %.

A partir de la misma fuente se manifiesta una importante heterogeneidad de las mancomunidades en relación a su financiación. Centrando la atención en las transferencias recibidas, en 7 de las 21, las transferencias de la administración autonómica representan

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

más del 40 % del monto total de los recursos, mientras que en 4 están por debajo del 10 % y en 3 son inexistentes.

Estos datos ponen en evidencia una importante dependencia de discrecionalidad y/o “generosidad” de otras Administraciones Públicas, lo que implica una *falta de autonomía por la vía de los ingresos* de las mancomunidades y un claro *condicionamiento a la voluntad o capacidad económica de terceros*. En Galicia las mancomunidades de municipios carecen de autonomía fiscal. Es más, se podría pensar que si las mancomunidades se crean para aunar esfuerzos para la realización de programas conjuntos, estos deberían ser autofinanciables o serlo en su mayor parte por las cuotas de los municipios que lo conforman o con la creación de figuras tributarias propias, pero no gracias a las ayudas de las Comunidades Autónomas.

En resumen, al igual que sucede con el resto de las administraciones locales, es necesario exigir responsabilidades en el funcionamiento de las mancomunidades intermunicipales y, al mismo tiempo, reducir la alta dependencia financiera de estas entidades locales de los presupuestos autonómicos.

Cuadro 1

Entidades locales que no remiten la cuenta general al Consello de Contas (2016-2019)

	2016	2017	2018	2019
Ayuntamientos de 5.001 a 10.000 habitantes	0	0	0	1
Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes	0	1	0	0
Entidades locales menores	0	1	1	3
Mancomunidades intermunicipales	10	11	12	14
Total	10	13	13	18

Cuadro 2

Detalle de la rendición de cuentas, ejercicio fiscal 2019

	Censo (número)	% en plazo	% fuera de plazo	% defectos en plazo	% defectos fuera de plazo	% total remitidas	% total no remitidas
Total Ayuntamientos	313	77,3	13,7	6,1	2,6	99,7	0,3
Diputaciones	4	75,0	0,0	25,0	0,0	100	0,0
Entidades locales menores	9	33,3	11,1	11,1	11,1	66,7	33,3
Mancomunidades intermunicipales	34	47,1	8,8	2,9	0	58,8	41,2
Total	360	73,3	13,1	6,1	2,5	95,0	5,0

Fuente: Consello de Contas (2021).

El nuevo (no) impuesto sobre la banca

José María Durán Cabré

20/9/2022

El pasado 30 de agosto se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes la *Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito* presentada por los grupos parlamentarios Socialista y Podemos. En la entrada de hoy me gustaría analizar brevemente el gravamen sobre la banca, empezando por dos sorprendentes cuestiones formales, no menores.

En primer lugar, cabe destacar que, al no ser una propuesta presentada formalmente por el Gobierno, aunque éste haya manifestado su apoyo, se evitan trámites que la *Ley 50/1997* establece como preceptivos cuando la iniciativa es gubernamental, como el de consulta pública, la memoria de análisis de impacto de la medida que, entre otros apartados, debe incluir su impacto económico y presupuestario, o el dictamen del Consejo de Estado. De hecho, la normativa eludida prevé, con buen criterio, que se puedan solicitar cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto; en este caso, sin duda, resultaría de interés conocer cuál es la opinión técnica del Banco de España.

Y, en segundo lugar, en contra de lo que uno ciertamente podía esperar, se regula que el gravamen tiene la “naturaleza jurídica de prestación patrimonial de carácter público no tributario”, es decir, ¡que no estamos ante un impuesto! Y para justificar esta sorprendente naturaleza en la exposición de motivos se relaciona la propuesta con la necesidad de alcanzar un “pacto de rentas” para luchar contra los efectos derivados de la inflación, pacto necesario para el reparto equitativo del coste de la inflación y en el cual los poderes públicos, se afirma, deben ser un actor esencial mediante la adopción de medidas económicas como la aquí analizada. Del análisis de los elementos que, según la proposición de ley, integran el gravamen me resulta difícil pensar que no estemos ante un impuesto tanto desde un punto de vista legal como económico. ¿Por qué entrar entonces en forzados nominalismos? ¿Es que quizá no se está seguro sobre el encaje de la propuesta con los principios generales que según nuestro ordenamiento jurídico deben respetar los impuestos?

La justificación principal que en la *exposición de motivos* se da para el nuevo gravamen sobre las entidades de crédito es que es uno de los sectores que más puede aumentar sus beneficios como consecuencia de la subida de los precios. Se afirma que en 2021 los cinco grupos del sector que forman parte del IBEX 35 casi llegaron a los 20.000 millones y que un conocido banco de inversiones prevé que en 2023 lleguen a los 26.000 millones.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Como bien se indica en este documento de Fedea, “el volumen total de beneficios, sin embargo, poco nos dice sobre si estos pueden considerarse o no excesivos”. Además, ya tenemos en nuestro sistema fiscal español un impuesto sobre las sociedades que grava todos los beneficios empresariales, también el de las entidades de crédito. Sin embargo, los grupos parlamentarios que presentaron la proposición de ley parece que no se fían de este impuesto porque “la carga fiscal se ve condicionada por la aplicación de incentivos fiscales, regímenes fiscales y créditos fiscales procedentes de ejercicios anteriores”. ¿Es que no parece razonable que al calcular la cuota del impuesto sobre sociedades se tengan en cuenta eventuales pérdidas pasadas que sin duda determinan la capacidad económica que el impuesto quiere gravar? Es que si las entidades de crédito han obtenido ciertos beneficios o realizado inversiones para las que se prevén determinados incentivos fiscales, ¿no parece nuevamente justo que se las puedan aplicar como cualquier otra sociedad? Además, parecen olvidarse que las entidades de crédito siguen tributando al *tipo nominal del 30%*, esto es, desde 2015 cinco puntos porcentuales por encima del tipo general. No entremos ahora en la importancia que el tipo tiene sobre los activos por impuestos diferidos, pero sin duda es un hecho que su tipo nominal es mayor.

El nuevo (no) impuesto prevé un tipo (no) impositivo del *4,8 por ciento* a aplicar sobre la suma del margen de intereses y de los ingresos y gastos por comisiones, por tanto, no sobre los hipotéticos beneficios extraordinarios que parecen justificar la iniciativa. Además, se deberá satisfacer únicamente durante los años 2023 y 2024; tienen claro sus defensores que en 2025 la inflación estará controlada y, por tanto, ya no habrá beneficios extraordinarios. Asimismo, únicamente quedan obligadas al pago aquellas entidades cuyos ingresos por intereses y comisiones alcanzara la cifra de 800 millones, pero de hace tres años, en 2019!

La Proposición de ley también prohíbe expresamente la repercusión económica, directa o indirecta, del importe pagado, considerándose su incumplimiento como infracción muy grave sancionable con una multa del 150 por ciento del importe repercutido. Y corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y al Banco de España comprobar que efectivamente dicha prohibición se ha incumplido. Como se afirma en este estudio del Instituto de Estudios Económicos, esta pretensión parte “del desconocimiento de los fundamentos científicos básicos, incontestados, sobre incidencia impositiva que el análisis económico y la teoría de la hacienda pública vienen estableciendo desde finales del siglo XIX”. Y si llegado el caso, el gravamen ocasionara prestar un peor servicio a los clientes, ¿también sería sancionable?

Un último elemento a destacar de la propuesta: *el pago del gravamen no sería deducible en el impuesto sobre sociedades*. Cualquier tributo, excepto el propio impuesto sobre sociedades lo es; ¿es que el gravamen se considera un recargo sobre el impuesto de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

sociedades o una sanción de la administración que justifica su no deducibilidad? Si la deducibilidad del gravamen supondría un ahorro en el impuesto sobre sociedades, ¿no habría sido más lógico aumentar el tipo (no) impositivo al 6,85 por ciento de manera que el importe neto total finalmente pagado fuera del 4,8 por ciento previsto?

Desde un punto de vista económico puede estar bien intentar gravar los beneficios extraordinarios que cualquier sector obtenga, también el financiero, como consecuencia de circunstancias inesperadas o atípicas. Y, sin duda, pueden nuestros representantes políticos realizar las propuestas que consideren oportunas, pero ayudaría que se sigan los procedimientos lógicos con los estudios que sean necesarios para “garantizar el acierto y la legalidad del texto”.

La financiación autonómica: un problema de falta de cultura federal

Núria Bosch Roca

26/9/2022

Desde que se instauraron las comunidades autónomas (CCAA), el *sistema de financiación de las autonomías de régimen común* ha pasado por diferentes etapas y reformas. En líneas generales, se puede decir que el sistema de financiación autonómica ha ido evolucionando hacia una mayor descentralización impositiva y autonomía tributaria y también se han introducido mecanismos para mejorar la nivelación fiscal, aunque ésta todavía deja mucho que desear por la existencia de demasiados fondos que la desvirtúan.

El objetivo sería ir evolucionando hacia los modelos de financiación que tienen los países más descentralizados y de larga tradición federal, como por ejemplo *Canadá*, *EEUU* o *Suiza*. No obstante, todavía no se ha conseguido un modelo de financiación autonómica que responda a las características de un buen federalismo fiscal. Ello es debido a muchas causas, aunque hay tres elementos esenciales que, en mi opinión, impiden este logro, siendo ello consecuencia de que no se posee una verdadera *cultura federal*.

El primer elemento tiene que ver con la *autonomía tributaria y la descentralización impositiva*. En el funcionamiento del modelo de financiación autonómica se ha partido muchas veces del concepto de “caja única” por lo que se refiere a los ingresos impositivos. Es decir, se parte de la idea de que todos los ingresos tributarios, también los de los gobiernos subcentrales, pertenecen al gobierno central y éste es quien tiene potestad para redistribuirlos. Esta idea se contrapone a la de que parte de los ingresos impositivos que pagan los ciudadanos en un territorio debe asignarse al gobierno subcentral que en este territorio les representa. La anterior concepción de los ingresos tributarios, que podemos calificar de centralista, impide que las CCAA puedan gozar de una auténtica autonomía tributaria. Esta concepción quizás responda al hecho de que en España la soberanía tributaria pertenece al Estado y las CCAA tienen un poder tributario delegado. En cambio, en los países federales mencionados los gobiernos subcentrales intermedios (los estados de la federación) históricamente han tenido soberanía originaria.

El segundo elemento que perjudica un adecuado diseño del modelo de financiación autonómica es el concepto que se tiene de la *igualdad territorial o de la solidaridad*. La

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

igualdad no tiene que entenderse como igualdad absoluta, como se hace a menudo, sino que los gobiernos autonómicos puedan suministrar un nivel similar de servicios públicos, realizando también un esfuerzo fiscal similar. De hecho, esta concepción de la igualdad territorial absoluta deriva de la concepción descrita anteriormente de “caja única” para los ingresos impositivos, lo que condiciona el sistema de redistribución territorial de los ingresos. Todo ello también conduce al hecho de que las diferencias o asimetrías en el modelo de financiación entre las CCAA se interpretan como un privilegio.

El tercer elemento de que adolece el sistema es de carácter institucional: *falta de coordinación entre los diferentes gobiernos, falta de transparencia y falta de lealtad institucional*. Los países federales de referencia tienen instituciones para la coordinación entre los diferentes gobiernos subcentrales y con el gobierno central, ya que la descentralización del gasto público y de los ingresos tributarios puede crear tensiones entre los distintos gobiernos. En España nos falta un buen funcionamiento del *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, donde el poder del gobierno central es predominante por el sistema de votación existente. Tampoco disponemos de organismos permanentes para la relación horizontal entre los diferentes gobiernos autonómicos y de un Senado genuino de representación territorial.

Por otra parte, el modelo de financiación autonómico es complejo y opaco para los ciudadanos. Les resulta difícil entender quien suministra los servicios públicos y a qué nivel de gobierno pagan los impuestos. Ella no crea las condiciones adecuadas para una correcta elección de los representantes públicos por parte de los ciudadanos y una correcta rendición de cuentas por parte de políticos y gestores públicos.

Asimismo, se puede acusar al gobierno central de *falta de lealtad institucional*. El modelo actual aprobado en 2009, desde el 2014 que espera ser revisado. Todos estos problemas de carácter institucional dificultan un buen funcionamiento del proceso de toma de decisiones.

En definitiva, los elementos descritos de que adolece el sistema de financiación autonómica demuestran que en España falta una verdadera cultura federal y es hacia ahí donde debería avanzar el modelo de financiación autonómica.

El tango de la financiación subcentral entre dos crisis: 20 años no es nada, 10 fueron bastante

Giorgio Brosio

Juan Pablo Jiménez

Javier Suárez Pandiello

28/9/2022

Iberoamérica se caracteriza por ser una región altamente heterogénea donde, sin embargo, cabe encontrar características coincidentes en materia de finanzas intergubernamentales, como la debilidad de sus estados de bienestar, la fragilidad de sus marcos institucionales, la alta desigualdad territorial, y la práctica inexistencia de las transferencias de igualación.

La última década, al transcurrir entre dos grandes crisis, ha supuesto un período de fuertes tensiones. Así, la década comenzó con los coletazos de la *crisis financiera de 2008-2009* y padeció episodios como el *fin de la bonanza de los recursos naturales* y la irrupción en el debate público de asuntos como la *desigualdad*, la *agenda de derechos*, la *revolución digital* y el *cambio climático*, hasta desembocar en otra crisis global con la llegada de la *pandemia*.

Desde este lado del Atlántico, las desigualdades no son tan extremas y la integración en la UE han permitido consolidar un estado del bienestar más avanzado. Con todo, el impacto de las dos crisis, unido a una demografía mucho más envejecida, ha provocado también aquí *shocks* relevantes en la gestión y financiación de los gobiernos descentralizados.

Con este marco de fondo, esta entrada resume los principales mensajes del capítulo recientemente publicado en el libro *10 años de gestión pública intergubernamental en Iberoamérica: finanzas, instituciones y nuevos retos*, promovido por la *Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL)* y editado por el *Instituto de Estudios Fiscales*, donde se revisa la evolución de las relaciones intergubernamentales y el consecuente debate conceptual, sus temas centrales y la aplicación de reformas en Iberoamérica, junto con los desafíos que todo ello implica para los gobiernos multinivel. Veamos algunos de estos retos.

Institucionalidad fiscal intergubernamental

El diseño de la arquitectura fiscal intergubernamental ha transitado desde diseños relativamente simples a una etapa de normas más complejas y múltiples indicadores

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

y condicionantes. Las reglas fiscales han pasado de ser restrictivas a flexibles, introduciendo cambios que faciliten la activación de la política fiscal en épocas de crisis.

En América Latina, *Argentina*, *Brasil* y *Colombia* son los países con un mayor camino recorrido en sus reglas fiscales subnacionales. En la actualidad, varios países intentan avanzar mediante la implementación de mecanismos contracíclicos y un tratamiento diferenciado al gasto en capital; la adopción de marcos fiscales de medio plazo y consejos fiscales, con la intención de fortalecer su institucionalidad y complementar las reglas fiscales.

En *Europa*, los países han ido ajustando esas reglas a sus realidades internas. Así, en el caso español, se han ido desarrollando normativas de estabilidad presupuestaria y reglas de gasto que establecen límites conjuntos para cada nivel de gobierno, con diferentes grados de cumplimiento.

Financiación subnacional e imposición a la propiedad

La centralización de impuestos ha sido una característica dominante de los países de América Latina, con la excepción de *Argentina* y *Brasil*. Las últimas dos décadas han sido testigos de una estabilidad sustancial del grado de centralización tributaria y de tímidos cambios hacia una menor centralización.

El *impuesto sobre la propiedad* es el principal pilar de la tributación subnacional en la mayoría de los países de América Latina, aun cuando permanece en niveles anormalmente bajos en términos comparativos (alrededor del 0.3%-0.5% del PIB), lo que indica que su potencial está en gran parte sin explotar. El impuesto es bastante impopular debido tanto a la falta de transparencia y a las grandes fluctuaciones temporales que registra, como a los inconvenientes en el pago. Las razones administrativas incluyen técnicas inapropiadas para la valoración de las propiedades y registros ineficientes, además de la acumulación de atrasos e impagos.

Además, y pese a las contraindicaciones que la teoría de las finanzas públicas atribuye a estos tributos a nivel subnacional, los impuestos a las ventas recaudados por los gobiernos intermedios constituyen el segundo pilar en los países federales.

Por su parte, desde este lado del océano, el caso español se viene caracterizando por una tendencia hacia la mayor corresponsabilidad fiscal a nivel subnacional, asumiendo crecientemente mayores competencias tanto en la selección de tipos impositivos como en la determinación de las bases imponibles y beneficios fiscales.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

El impacto de los eventos extremos, las respuestas y los desafíos

La irrupción de los *eventos extremos*, como la pandemia, han tensionado las finanzas intergubernamentales, sumando argumentos a los cuestionamientos preexistentes a la arquitectura fiscal de los países de América Latina.

La reciente crisis tuvo un fuerte impacto, poniendo de manifiesto el ensanchamiento de las brechas entre los territorios ricos y pobres, amplificando las asimetrías verticales y horizontales en necesidades y capacidades, y una mayor volatilidad en la evolución de los ingresos fiscales.

El impacto sobre los gobiernos intermedios y locales resulta tan heterogéneo como sus capacidades de respuesta, determinando importantes diferencias en el impacto de la crisis sobre la provisión de bienes y servicios y el acceso a financiación.

Por todo ello, las reglas fiscales subnacionales, en su nuevo diseño no solo deberían atender a la disciplina fiscal subnacional, sino también a la creciente descentralización de las responsabilidades del gasto en infraestructura, incluyendo un tratamiento diferente para los gastos de capital.

La adecuada coordinación entre estos elementos de la fiscalidad intergubernamental debería constituir un marco institucional que potencie la sostenibilidad macroeconómica y medioambiental, su consistencia intertemporal, la transparencia y la rendición de cuentas.

A modo de conclusión

El escenario político internacional hizo emerger durante los últimos diez años un conjunto de tendencias a escala planetaria cuya incidencia resulta bastante obvia. De un lado, el *incremento de protestas y conflictos sociales* ha traído consigo una significativa disminución en la confianza en las instituciones democráticas, que debe ser vista, cuanto menos, como peligrosa. De otro lado, fenómenos como el *progreso del cambio climático y el crecimiento de la urbanización* vienen alertando de los peligros de agravar situaciones de desigualdad crónica que no han podido ser corregidas exitosamente en este período.

Nuestro capítulo concluye con referencia al trabajo pendiente y los nuevos retos que se vislumbran y que no harán sino visibilizar más la necesidad de abordar mediante importantes reformas los problemas endémicos de la región, tanto en términos de despliegue de servicios públicos, como de refuerzo de las potencialidades fiscales de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

los diferentes gobiernos, asuntos que sólo se pueden llevar a cabo desde instituciones democráticas fuertes y confiables.

En otros capítulos del libro se abordan en más detalle propuestas más concretas de esta agenda de reformas necesarias, por lo que animamos a la lectura de la publicación.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Sin noticias del gasto

David Cantarero Prieto

3/10/2022

El debate fiscal planteado desde hace un tiempo por comunidades como la de *Madrid*, en donde utilizando su propia capacidad normativa, se postula por rebajas impositivas se ha visto incrementado recientemente por otras regiones que parecen moverse en esa tendencia con los matices propios de intereses electorales cercanos y una precampaña política permanente que muchos no recordamos en cuanto a que su duración tan amplia en el tiempo frente a lo sucedido otros años.

A ello sumémosle los movimientos pendulares del Gobierno central en cuanto a ayudas, bonos y paquetes de medidas fiscales con el que pretende aliviar el bolsillo de los consumidores más vulnerables con bonificaciones en el IRPF para las rentas bajas y para los autónomos. Decimos pendular pues por otro lado para compensar lo anterior plantea a su vez alzas fiscales en IRPF y ahorro a rentas altas además de otro impuesto especial sobre las grandes fortunas. Tema aparte es la inclusión de algunas modificaciones favorables para las rentas más bajas, lo que se aleja de las medidas implementadas por ciertas regiones que incluyen la deflactación de los tramos del IRPF.

Todo entra pues en ese proceso continuo de una generación de expectativas como parte del actual *marketing político* así como plantear cada una de esas propuestas por “segmentos”, en donde en cada uno de los cuales se busca atender una demanda diferente de los demás, sean estos por género, grupos demográficos y etarios, socioeconómicos, etc.

Este *dilema fiscal* es recurrente para los hacendistas y los argumentos de una y otra parte en cuanto al supuesto *dumping fiscal* vs. “la curva de Laffer autonómica” son más que conocidos pues seguimos en nuestro Estado Autonómico con altos niveles de insuficiencia financiera (ya que las necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales son crecientes y casi nadie habla del *mix* gasto-fiscalidad) así como de falta de ética y corresponsabilidad fiscal. Que cada uno gaste a partir de lo que ingresa y no según lo que ingresan los demás es el *leit motiv* último del conocido principio de la corresponsabilidad fiscal pues las preguntas a hacerse ante rebajas impositivas autonómicas son cómo afectarán a los recursos destinados a sanidad, educación y servicios sociales en los próximos presupuestos así como dichas rebajas y subvenciones van a beneficiar y en qué medida a los contribuyentes de rentas más altas *versus* rentas medias y bajas. Y esta última cuestión es relevante dado que aún está por ver cómo desde los

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

poderes públicos se da respuesta a los efectos no esperados que esta coyuntura actual de tipo inflacionista está causando en nuestros hogares y que especialmente se ceba en su pérdida constante de capacidad adquisitiva.

Siendo ya complicado conocer al detalle todas las escalas de gravamen o deducciones de cada región frente a otras viene manejándose desde hace tiempo como posible solución el implantar criterios claros de armonización fiscal, circunstancia que en un marco descentralizado como el actual ha de acompañarse con medidas de atracción de inversión, tanto foránea como interregional.

En definitiva, es momento de aprovechar el propio proceso de reforma del sistema de financiación autonómica iniciado hace tiempo para implementar nuevos instrumentos que monitoricen las posibles “externalidades negativas” que puedan generar procesos de competencia fiscal “a la baja” (*race to the bottom*) para así a modo de equidad social no dejar a nadie atrás (*leave no one behind*).

El caso es que sigue faltando algo en este *debate fiscal* y es que deberíamos considerar otro tipo de elementos dado que, por ejemplo, seguimos sin tener muchas noticias acerca de cómo va el gasto y si esto (lógicamente) tiene relación con lo que se puede o se debe hacer con los impuestos autonómicos sobre los que una región tiene capacidad normativa.

Es decir, la *gestión del gasto público* importa así como su eficiencia y equidad en términos de mejora del nivel de vida y bienestar de los ciudadanos, no dejándonos llevar por un cortoplacismo que tenga luego difícil encaje con el siempre estrecho margen de maniobra presupuestario a nivel autonómico. A ello unámosle el papel de Lealtad Institucional que deben jugar otras instituciones públicas y niveles de gobierno con independencia de su propio color político. La cuadratura del círculo de encajar diferentes grados de imposición óptima con gastos posibles y deseables está servida y necesitamos una brújula que nos guíe en el camino.

El infructuoso debate de los impuestos y las autonomías

Francisco J. Delgado Rivero

18/10/2022

Una vez más, la urgencia se antepone a la importancia, en este caso, en el ámbito de los impuestos. La necesidad coyuntural y el acuerdo parcial por delante de la exigencia estructural y el gran consenso. Un gran acuerdo de país para decidir cómo financiamos nuestro gasto público, un gasto que en años recientes se ha colocado incluso por encima del 50% del PIB por las circunstancias excepcionales de la pandemia, afectando tanto a los ingresos como a los gastos.

Sin embargo, el complicado panorama político, con una gran *fragmentación y la imposibilidad manifiesta de que los dos grandes partidos lleguen a acuerdo* alguno, más que excepcionalmente, y las permanentes citas electorales de distinto nivel de gobierno, llevan a introducir continuas modificaciones, tanto en los impuestos existentes, como en nuevas figuras impositivas. En otro ámbito distinto, pero muy relevante, la no renovación del poder judicial y todo lo que lo rodea, es buen ejemplo de lo comentado anteriormente.

La elaboración de libros blancos en el ámbito de la Hacienda Pública, tanto para la financiación autonómica como para el [sistema tributario](#), es una buena y deseable práctica, pero solo si realmente se usan y sirven para ilustrar de verdad los cambios tributarios que, en todo caso, por supuesto es una cuestión fundamentalmente política, pero que no debe mirar para otro lado ni de las buenas prácticas o tendencias internacionales, ni de la visión de los especialistas en la materia, siempre que sea una comisión plural e insesgada.

Hecha esta reflexión general sobre el contexto tributario, en el que nuestro sistema se viene retratando como claramente insuficiente –presión fiscal, amén del fraude– y con ciertos desequilibrios en su composición –eficiencia, equidad–, en estas líneas vamos a abordar específicamente el ámbito de las autonomías –lo municipal con la plusvalía y el sistema de financiación local en *stand-by* también tiene su propio guion– donde, una vez más, se ha disparado la disputa regional en el ámbito, eso sí, de sus reconocidas competencias actuales. Una capacidad normativa en los impuestos que es, sin lugar a duda alguna, muy elevada –se puede ver el [Panorama de la fiscalidad autonómica del REAF](#)–, quizás demasiado, a la luz de las decisiones de las comunidades autónomas y sus implicaciones, que echan más leña al fuego en este debate abierto desde hace mucho tiempo y que no somos capaces de cerrar y superar en modo alguno.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Recordemos que, resumiendo y simplificando lo máximo posible para no extenderme, las regiones comparten con el Estado el 50% del *impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)*, y tienen cedido al 100% el *impuesto de patrimonio*, el *impuesto de sucesiones y donaciones* y el *impuesto sobre transmisiones patrimoniales*, con importantes capacidades normativas a partir de la legislación estatal establecida. Además, y en otro bloque, perciben parte de la recaudación en su territorio de otros grandes impuestos, como el *IVA* o *impuestos especiales*, pero ya sin margen de maniobra en su territorio. Finalmente, pueden establecer tributos propios con determinadas reglas. Y no tienen rol en el impuesto sobre sociedades ni en las cotizaciones sociales. Todo ello aderezado con el sistema distinto para los territorios forales, que también merece un tratamiento aparte.

En este sentido, el debate no está en la bondad de la descentralización fiscal, tanto del gasto como del ingreso, sino en el grado de la misma, en los límites razonables del ejercicio de la diversidad impositiva. Y no parece en absoluto descabellado pensar que deben existir tales límites; lo difícil quizás sea establecer esas reglas del juego, pero no podemos asumir de ningún modo que sea imposible, que sea una quimera.

En el ámbito del *IRPF*, las regiones tocan su tarifa a su antojo, con el único requisito de que sea progresiva, por lo que tienen gran discrecionalidad, que ejercen. Por ejemplo, estos días, a la luz de la elevada inflación, algunas regiones han anunciado que van a *deflactar su tarifa* en una parte del incremento de precios, mientras que otras no, como tampoco parece que lo hará el gobierno central con su parte, dando lugar a la conocida *progresividad fría o rémora inflacionaria*. Pero nada se habla de actualizar los mínimos personales y familiares, ni en ámbito autonómico ni en el central, a mi juicio, los grandes olvidados. Las regiones también pueden establecer ciertas deducciones autonómicas, aunque en general tienen poco impacto.

Pero donde se concentra la disputa es en el ámbito de *patrimonio y sucesiones y donaciones*, figuras siempre controvertidas y de continua comparativa internacional –por ejemplo con el Índice de competitividad fiscal internacional de *Tax Foundation*–, y, en nuestro caso, también regional –véase el Índice autonómico de competitividad fiscal–. Además, ahora con la novedad del establecimiento por parte del Estado de un *impuesto a las grandes fortunas*, *a priori* temporal, que claramente colisiona con el de *patrimonio* cedido a las CCAA y con el que se busca el encaje adecuado. Un encaje que parece ciertamente complicado tanto en lo técnico como en lo político, por la cesión citada. La cuestión relativa a ambos tributos, a mi modo de ver, debería resolverse por la vía del diálogo y consenso comentada anteriormente, y con compromiso de continuidad, evitando la inseguridad jurídica que a menudo se ofrece en nuestro país con vaivenes

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

importantes al albur del signo político de cada gobierno. Siendo cierto que así es la democracia, no menos cierto es que deben prevalecer los intereses generales y cierta continuidad en las principales normas o decisiones de Estado. De este modo, el itinerario pasaría, primero, por acordar si deben existir estas dos figuras en nuestro país. Y, en caso afirmativo, consensuar unas reglas de juego con cierto margen de maniobra regional, pero dentro de unos límites, mínimo y máximo, en aras de una armonización razonable que evite la competencia fiscal desmedida y los excesivos agravios comparativos entre ciudadanos por razón de su residencia fiscal en una región u otra.

En un país como España, donde la *educación fiscal* y la *conciencia fiscal* distan de ser los deseables —se puede ver por ejemplo las “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles” del IEF o la “Opinión pública y política fiscal” del CIS—, poner orden y acuerdo al debate tributario autonómico sería más que bienvenido, es una imperiosa necesidad.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Tiempos interesantes

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

25/10/2022

A veces la realidad acelera sus cambios en tal medida que nos quedamos sin términos de comparación de lo que es “normal”. Y, como consecuencia, tampoco resulta fácil distinguir lo que puede considerarse “noticia”.

La Gran Recesión, los rescates bancarios, la crisis de la deuda, los ajustes de las cuentas públicas, la pandemia, las inéditas medidas sociales, fiscales y monetarias instrumentadas para amortiguar sus efectos, la guerra, sus consecuencias sobre los precios de la energía y la inflación, las decisiones adoptadas para atenuar los efectos sobre los consumidores, el endurecimiento de la política monetaria, los cada vez más notorios efectos de la crisis medioambiental... y esto únicamente teniendo en cuenta los factores de carácter internacional que han afectado a la “normalidad” en los últimos 15 años (cada nación tendría, además, sus propias circunstancias excepcionales, como, por ejemplo, en *España la dimensión de la burbuja inmobiliaria o la crisis territorial en Cataluña*, entre otras).

Es en este contexto en el que medidas tan excepcionales como la financiación transferida desde la administración central a las autonomías a través de los *Fondos Covid-19* o la condonación de la liquidación negativa del *Sistema de Financiación de las CCAA* para el año 2020 (con efecto en 2022) –alcanzando un total entre ambas de unos 20.000 millones de euros–, o la gestión descentralizada de los fondos Next Generation EU, reciben en nuestro país relativamente poca atención frente a las rebajas fiscales puntuales (y de cuantía muy inferior) aprobadas por las CCAA dentro del ámbito de sus competencias.

De igual forma, las cifras recientes de *recaudación del Estado* se valoran como extraordinarias y se reclaman en diversos foros más rebajas fiscales sin prestar demasiada atención a lo que está sucediendo en otros países en este mismo periodo (el comportamiento reciente de los ingresos públicos en España es positivo, pero no excepcional en el contexto internacional, incluso teniendo en cuenta que la elasticidad de nuestro sistema, para lo bueno y para lo malo, ha sido habitualmente superior a la media), ni a la dimensión del esfuerzo fiscal realizado por el lado del gasto y sus consecuencias sobre el nivel de deuda.

Son tiempos interesantes, pero, como la maldición anticipaba, también confusos y difíciles. Los equilibrios que todos los países han tenido (y siguen teniendo) que realizar para adaptarse a esta realidad son sumamente complejos. Por ello, manteniendo siempre el máximo nivel de exigencia, control y crítica, deberíamos hacer el esfuerzo de *poner las cosas en su contexto, adoptar una visión de conjunto y huir de “soluciones” fáciles*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Aún muchas preguntas y muy pocas certezas

Ana Herrero Alcalde

8/11/2022

La pandemia ha implicado una crisis sin precedentes cuyas consecuencias se seguirán sufriendo durante años. Aunque en el ámbito sanitario se ha avanzado muchísimo en un tiempo récord por lo que a la prevención y al tratamiento del patógeno se refiere, desde las ciencias sociales seguimos teniendo muchas preguntas y muy pocas certezas acerca de las causas y las consecuencias de la crisis, más allá de los grandes números.

Una cuestión importante a la que deberíamos dar respuesta es hasta qué punto el *diseño institucional de los países facilitó o entorpeció las medidas de contención y lucha contra el virus*, así como sus efectos económicos y sociales. A este respecto, en 2019, justo antes del comienzo de la pandemia, se publicaron los resultados del *Global Health Security Index* (Índice de Seguridad Sanitaria Mundial) en el que se ordenaba a los países por su preparación para enfrentarse a una pandemia. La primera conclusión a la que se llega al observar ese *ranking* es que un adecuado marco institucional en el ámbito sanitario era necesario, pero no suficiente para minimizar los daños provocados por la pandemia: si nos fijamos en los datos de la tabla, Estados Unidos, en primera posición, y Reino Unido, en segunda, arrojan cifras de mortalidad y morbilidad significativamente peores que otros miembros de la OCDE; por el contrario, países que obtuvieron calificaciones sensiblemente más bajas en el mencionado informe consiguieron amortiguar mejor la expansión del virus o, al menos, limitar su letalidad.

Otra cuestión que ha generado mucha controversia en el debate público es hasta qué punto la eficacia de las medidas de contención y mitigación ha estado condicionada por quién o quiénes tomaban las decisiones. Esto nos lleva a preguntarnos si *los países con mayor concentración del poder en el gobierno central (países unitarios) han arrojado resultados diferentes que otros con estructuras más descentralizadas*. A este respecto, lo primero que hay que destacar es que en todos los países se produjo una enorme concentración del poder en el gobierno central durante las peores semanas de la primera ola de la pandemia.

Sin embargo, a medida que esa primera ola de contagios fue perdiendo fuerza, los gobiernos subcentrales –regiones, provincias, estados, municipios, condados– recuperaron parte de su espacio político, especialmente en los países más descentralizados, de tal modo que comenzó una fase de diversificación en las medidas de contención. En este punto, cabe preguntarse a quiénes les ha ido mejor o peor: *¿ha sido el reparto de poderes entre los niveles de gobierno un factor determinante de la eficacia de las medidas adoptadas durante la pandemia?* Si observamos las cifras oficiales de mortalidad por

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

covid de los países de la OCDE, tampoco encontramos un patrón claro que permita responder a esa pregunta, al menos de momento. De entre los nueve países federales o cuasi-federales de la OCDE, algunos han experimentado cifras de fallecimientos por cada millón de habitantes muy por encima de la media (2085), como *EEUU*, *Bélgica*, *España* y *México*, mientras que otros, como *Canadá*, *Suiza*, *Austria*, *Australia* y *Alemania* han tenido más éxito en la amortiguación de la crisis sanitaria.

**Índice de Seguridad Sanitaria Mundial (2019) y
Fallecidos por COVID en países de la OCDE (acumulados a noviembre de 2022)**

	Global Health Security Index	Fallecidos por COVID por millón de habitantes
EEUU (*)	1	3169
Reino Unido	2	3109
Países Bajos	3	1304
Australia	4	600
Canadá	5	1219
Suecia	7	1967
Dinamarca	8	1253
Corea del Sur	9	565
Finlandia	10	1216
Francia	11	2319
Eslovenia	12	3250
Suiza	13	1611
Alemania	14	1851
España	15	2419
Noruega	16	779
Bélgica	19	2826
Portugal	20	2456
Japón	21	378
Irlanda	23	1605
Austria	26	2350
Chile	27	3148
México	28	2591
Estonia	29	2072
Italia	31	3083
Polonia	32	2964
Nueva Zelanda	35	406
Hungría	36	4809
Grecia	37	3245
Turquía	40	1185
República Checa	42	3966
República Eslovaca	52	3653
Israel	54	1245
Islandia	58	587
Luxemburgo	67	1769

(*) En negrita los países federales o cuasi-federales.

Fuente: elaboración propia a partir de <https://www.ghsindex.org/> y de <https://ourworldindata.org/covid-deaths>.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Como decíamos al principio, seguimos teniendo pocas certezas sobre cuál fue el factor clave que actuó como combustible en la expansión y la letalidad del virus. Como casi todo en las ciencias sociales, parece que la virulencia de la pandemia en los distintos países fue consecuencia de un conjunto de circunstancias sociales, económicas, geográficas, institucionales y políticas de cada lugar. Lo importante es que sepamos cuáles, para poder enfrentarnos más eficazmente a futuras crisis.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

¿Por qué la solución a la financiación autonómica se llama Australia?

Luis Ángel Hierro Recio

14/11/2022

Si tuviera que hacer un listado de las *cuatro cuestiones* más conflictivas en este país, esas que siempre generan problemas y enfrentamientos políticos, yo incluiría en mi listado los siguientes:

- la regulación laboral, porque ahí es donde aflora la contraposición de los intereses de trabajadores y capitalistas;
- la educación, por la influencia que en la misma tiene la iglesia católica, que hace aflorar la contraposición entre laicidad y religión;
- el poder judicial, porque el sistema de acceso a la carrera judicial hace que la composición de la judicatura no sea acorde a la composición de la sociedad, de forma que la justicia no se percibe como justa por una parte importante de la sociedad;
- la financiación autonómica, porque en ella aflora el problema histórico territorial de este país, que no es otro que la ancestral disputa por la supremacía político-económica entre Aragón y Castilla, problema que hoy se materializa en el enfrentamiento entre el nacionalismo catalán y el nacionalismo castellano, denominado como “español”.

En estas cuestiones el problema radica en que es menos factible introducir racionalidad, ya que afloran como elementos de discrepancia argumentos puramente ideológicos. Hablamos de problemas en los que los juicios de valor se anteponen a lo racional, de forma que cuanto más se discute el problema más extremas se vuelven las visiones de los sujetos, impidiendo que surja una solución pactada perdurable.

En cuanto a la financiación autonómica, *desde hace muchísimo tiempo los gobiernos catalanes nacionalistas renunciaron a introducir racionalidad económica en el sistema y se fijaron una estrategia unilateral aislacionista*, consistente en buscar la separación fiscal de Cataluña del resto de España siguiendo el modelo foral. Esto ha hecho que, cuanto más defiende Cataluña su política de “cada cual se queda con lo suyo” más difícil es buscar un consenso para afrontar una reforma del sistema financiación y conseguir que se asignen los recursos siguiendo criterios de racionalidad económico-fiscal, se evite la arbitrariedad en esa asignación y consigamos una permanencia temporal similar a la de los sistemas de los países federales.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Ahora bien, que los juicios de valor de naturaleza política impidan una solución razonable del problema de la financiación autonómica, que no es otro que conseguir que las Comunidades Autónomas tengan oportunidad de dotar a sus habitantes de niveles de servicios similares pagando impuestos similares, no significa que los que hemos dedicado parte de nuestra vida a estudiar cómo se financian los países federales no debiéramos encontrar un consenso.

España, por mor de la disputa en materia de financiación autonómica, posee probablemente el mayor número en términos per cápita de investigadores de federalismo fiscal del mundo, pero tenemos el problema de que estamos sesgados por nuestro origen territorial, de ahí que nunca terminamos de hacer nuestros deberes. No obstante, les hago a mis compañeros y compañeras la propuesta para avanzar en el camino del consenso mediante un ejercicio similar al propuesto por el filósofo RAWLS para definir un criterio universal de justicia. Es decir, les propongo situarnos tras el velo de la ignorancia, olvidándonos de la cuestión de la financiación autonómica, y con nuestro conocimiento de los sistemas de financiación federal elegir el que consideramos el mejor sistema de financiación federal existente en la actualidad en el mundo.

Pues bien, mi conclusión es que, *si fuéramos honestos, sin dudarlos todos miraríamos a Australia y elegiríamos el sistema de financiación federal australiano.* Y esa elección estaría fundada en que el sistema federal australiano tiene como rasgo característico que es el más neutral políticamente, de forma que los criterios de reparto de las transferencias fundamentales son básicamente técnicos, minimizando la influencia de juicios de valor y por tanto con poco margen para la discrepancia. *El organismo más importante del sistema es la CGC-Commonwealth Grant Comisión (<https://www.cgc.gov.au>) un organismo independiente que se encarga de valorar técnicamente si los estados tienen particularidades que hacen que sus ingresos no alcancen el nivel medio o que sus necesidades de gasto sean superiores a la media, con el fin de compensar esas diferencias mediante transferencias. Cuando un estado piensa que tiene una causa que justifica un gasto per cápita mayor, presenta una reclamación con el estudio científico correspondiente que lo justifica. La CGC examina el estudio, de manera que si considera adecuado el concepto reclamado emite un informe favorable y se cuantifica la cantidad a compensar y el gobierno federal asigna la transferencia. Así se hace gasto a gasto e ingreso a ingreso. El resultado es que las principales transferencias están justificadas técnicamente y, por tanto, que el reparto de la financiación se hace con criterios técnicos basados en estudios científicos, no con criterios políticos basados en juicios de valor.*

Es precisamente este peso de las instituciones y criterios técnico-científicos de naturaleza racional los que hacen del sistema australiano un ejemplo, por ser poco influenciable

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

políticamente y en consecuencia poco susceptible de discusión. Y es esa característica la que me lleva al convencimiento de que los que hemos estudiado el federalismo fiscal lo elegiríamos como el mejor y que si lo propusiéramos unánimemente para su aplicación en España avanzaríamos sustancialmente en la solución de uno de nuestros grandes problemas.

El impuesto a las grandes fortunas y el uso de la capacidad normativa

David Patiño Rodríguez

21/11/2022

El próximo jueves se aprobará el establecimiento de un nuevo *impuesto personal que grava a las grandes fortunas* y que, principalmente, pretende que no queden exentas de impuesto por las bonificaciones que han establecido algunas comunidades autónomas. Atenderemos al detalle y a las modificaciones que se pueden producir, respecto de la propuesta original durante el debate parlamentario pero lo que sí que ya sabemos es que este nuevo impuesto ha venido acompañado de la polémica a la imposición personal y, si me apuran, a cualquier imposición.

El *impuesto personal sobre el patrimonio* es uno de los más polémicos, a pesar de su reducido tamaño y que grave a un número reducido de contribuyentes con niveles elevados de capacidad adquisitiva. Se caracteriza porque no existe en la totalidad de sistemas impositivos, si bien tampoco es extraño entre los países de nuestro entorno, a pesar del mantra machacón. En concreto, es verdad que únicamente existe un gravamen sobre el patrimonio neto de las personas físicas en *Noruega y Suiza*. Pero existen figuras tributarias relativamente cercanas como en *Portugal o Francia* que gravan el patrimonio inmobiliario (el personal, no confundirlo con el IBI). En *Italia o Bélgica* se gravan los activos financieros y en los *Países Bajos* el patrimonio neto se integra en el IRPF. Incluso en *Luxemburgo* se grava la riqueza neta de las personas jurídicas. Sin duda hay margen para mejorar la figura tributaria e incluso es sano debatir si debe seguir existiendo en el ordenamiento jurídico español.

La recaudación del impuesto está cedida a las comunidades autónomas desde que fueron creadas, pero no tuvieron capacidad normativa hasta 2001. Dicha capacidad normativa no se utilizó hasta 2010 cuando la *Comunidad de Madrid* anunció una bonificación en la cuota del 100% que, en la práctica, eliminaba el tributo en dicha comunidad. *La Rioja* se quedó en el 50% en 2017 elevándolo al 75% el año siguiente, aunque en 2020 eliminó la bonificación y en las últimas semanas, Andalucía anunció, en septiembre, la supresión del impuesto para el próximo año y *Murcia* hizo lo propio hace unos días.

Es cierto que las comunidades autónomas tienen amplio margen para modificar el IP, no obstante, su carácter estatal me genera bastantes dudas de que *puedan* eliminar un tributo que el Estado ha decidido mantener. Las dudas se agrandan cuando en la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

siguiente pantalla, las mismas comunidades reivindican la transferencia de fondos estatales. La esencia de la descentralización del Estado es que el sector público pueda proveer un *mix* impuestos-gastos ajustado a las diferentes preferencias de los territorios. Lo que no parece razonable es eliminar impuestos sin pretender reducir los gastos.

Por supuesto, es preciso elegir bien qué es susceptible de descentralizarse. Los impuestos personales al patrimonio no parece que fueran la mejor opción, dadas las posibilidades que algunos contribuyentes tienen para desplazar sus bases, si bien es verdad que cuando se estableció la capacidad normativa sobre los mismos no suscitó grandes críticas (ni casi pequeñas). La movilidad de las bases puede generar efectos sobre otros territorios. De hecho, los últimos anuncios han ido justificados, con apelaciones a una curva de *Laffer* que supuestamente permitirá autofinanciar dichas bajadas de impuestos haciendo que los ricos de los vecinos cambien su residencia. La evidencia empírica (aquí o aquí) parece confirmar que, en el caso de *Madrid*, esta estrategia ha podido tener algún éxito consiguiendo importar bases impositivas de los vecinos. Más cuestionable es que lo vaya a tener en las otras comunidades, especialmente, ahora que lo que no se pague a la comunidad autónoma se hará al Gobierno central. En cualquier caso, lo que parece claro es que estas apelaciones no *construyen* país, precisamente.

En general el sistema debe tener como objetivo *hacer* país y no creo que la política de atraer las bases impositivas del vecino sean exactamente las que más contribuyan a cohesionarlo. Si a esto le unimos que el impuesto de patrimonio grava a un grupo reducido de personas con nivel adquisitivo, al menos medio-alto, el resultado en términos de *percepción* de la equidad del sistema, tampoco creo que salga muy beneficiada con la medida. No conozco ningún índice de *malrollismo* pero estoy seguro de que, si alguien se pone a calcularlo, cualquiera de estas comunidades habría retrasado unos pocos puntos en esta medida. Por tanto, desde mi punto de vista, estas comunidades no hacen un uso razonable de la capacidad normativa que tienen asignada.

Al margen de la pensada que tendríamos que dar al sistema de financiación para desincentivar prácticas como ésta de intentar poner o quitar impuestos cuya decisión corresponde a otros ámbitos de decisión, es verdad que ha forzado al Gobierno central a mover ficha. Y en este movimiento también llama la atención varios aspectos. El primero de ellos es que haya tenido que llegar cuando ha sido *Andalucía* la que ha adoptado la medida. La actuación no era razonable cuando la estableció *Madrid*, cuya cuota íntegra representó el 51.1% del total en 2019, pero lo cierto es que sólo cuando hemos eliminado el impuesto por aquí abajo ha actuado el Gobierno central. Me dirán que la correlación no implica causalidad, pero también es cierto que las coincidencias muchas veces son muy coincidentes. En cualquier caso, creo que la medida era

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

necesaria. Es probable que la ideal hubiera sido establecer desde el principio un suelo al impuesto similar al de la UE con los indirectos, pero llegados a este punto, creo que la solución ha podido ser la más adecuada. Y si bien se ha articulado a través de un *zasca* y los *zascas* tampoco construyen país, también es verdad que, si desde un sector se considera que el impuesto hay que eliminarlo, la vía y el ámbito de decisión para hacerlo es otro. La conclusión que debemos extraer es que *es preciso hacer pedagogía* para hacerle llegar a la gente el mensaje de que únicamente tenemos un país y que para hacerlo grande es preciso aceptar que el sistema puede cambiarse, pero cuando hayamos convencido a la mayoría necesaria en cada caso de que deba hacerse y no retorciendo las normas.

La perspectiva de género en los presupuestos de las universidades

Maite Vilalta Ferrer

28/11/2022

El *Instituto Europeo para la Igualdad de Género* (IEIG) constituido el año 2006, trabaja para la incorporación de la *perspectiva de género en las políticas de la Unión Europea y las de sus Estados miembros*, mediante la generación de conocimiento y su divulgación sobre dicha temática. Este Instituto define el *gender mainstreaming* o transversalidad de género, como una estrategia para lograr el objetivo de igualdad efectiva entre hombres y mujeres mediante “la incorporación de la perspectiva de género en la preparación, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, medidas reguladoras y programas de gasto, con una visión dirigida a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres”. Para poder llevar a cabo dicha incorporación, se identifican dos importantes dimensiones. Por un lado, se trata de asegurar que exista una representación equitativa de hombres y mujeres en los puestos de trabajo relacionados con los procesos de toma de decisión de las políticas públicas, en todas las áreas y en todas las fases. Y, por otro lado, se trata de retroalimentar la dimensión anterior, analizando cada política en perspectiva de género para comprobar cuál es la situación de hombres y mujeres en aquella área o sector, y así asegurar que las necesidades, tanto de las mujeres como de los hombres, se vean satisfechas. Y en base a estas dos dimensiones se identifican cuatro fases a la hora de implementar una determinada política pública. Son las siguientes:

1. Fase de *definición de las necesidades y los objetivos*: Se trata de detectar cuáles son las necesidades a las que responde una política pública en un ámbito específico y la definición de sus objetivos. La perspectiva de género en esta primera fase es clave para determinar si existen necesidades diferenciales según el género y poder definir los objetivos de tal manera que tengan en cuenta las diferencias detectadas.
2. Fase de *planificación o diseño de la política*: Se trata de diseñar y planificar la implementación de la política en cuestión con perspectiva de género. Una planificación correcta desde este punto de vista permitirá, no tan solo evitar que la política sea generadora o amplificadora de desigualdades, sino reducirlas o mitigarlas en caso de existir. Y es precisamente en esta fase donde se enmarca la elaboración de presupuestos con perspectiva de género. De este modo, el *presupuesto en perspectiva de género* es una herramienta para introducir dicha perspectiva en la fase de planificación.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

3. Fase de *acción o implementación de la política*: Se trata de asegurar que las personas involucradas en la ejecución de una política pública, estén familiarizadas con los objetivos de transversalidad de género y hayan recibido el asesoramiento necesario.
4. Fase de *seguimiento y evaluación de la política*: Esta última fase permite analizar si se está implementando correctamente la política desde un punto de vista de género y en caso de producirse desviaciones poder actuar en el momento para corregirlas. También debe permitir analizar el impacto de la política en cuestión en la desigualdad de género, a través de indicadores y mecanismos de evaluación.

El propio *IEIG* define los presupuestos con perspectiva de género, como “la estrategia para lograr la igualdad entre mujeres y hombres centrándose en cómo se obtienen y gastan los recursos públicos”. En términos generales, elaborar un presupuesto con perspectiva de género no debería suponer un cambio radical en la metodología general utilizada habitualmente en los procesos presupuestarios, sino que consiste, más bien, en introducir una dimensión de género en todo el proceso, desde el inicio, en la elaboración y planificación de los presupuestos, durante la ejecución de los mismos, y en el análisis *ex-post*. Es decir, se trata de una propuesta de mejora de las metodologías existentes, dado que da más transparencia al proceso y tiene en cuenta las diferencias en las necesidades de la ciudadanía de acuerdo con su género. Bajo esta concepción, la elaboración de un *presupuesto en perspectiva de género*, no consiste en distribuir los recursos públicos de forma separada entre hombres y mujeres, ni separar los recursos de forma equitativa según la composición de la población (por ejemplo, 50% y 50%), ni destinar recursos exclusivamente a las mujeres. Lo que persigue un presupuesto en perspectiva de género es asignar los recursos según las necesidades de las mujeres y hombres.

La *brecha de género en el ámbito universitario es una realidad* bien patente que queda claramente reflejada en los diagnósticos que acompañan los planes de igualdad aprobados por nuestras Universidades. Teniendo en cuenta las aportaciones del *IEIG* que acabamos de describir, la elaboración de los presupuestos de las Universidades públicas en perspectiva de género, debería estar entre uno de los objetivos prioritarios de sus rectorados. En este sentido, la *Universidad del País Vasco* fue pionera, el año 2011, en la elaboración de su presupuesto en clave de género. Son muy pocas las que hasta ahora han seguido el ejemplo. Sirva pues este breve escrito para efectuar una llamada a la implementación de los presupuestos en perspectiva de género en el ámbito de nuestro sistema universitario.

Impuesto Temporal de Solidaridad de Grandes Patrimonios: Consideraciones preliminares

Juan José Rubio Guerrero

5/12/2022

Los grupos parlamentarios socialista y de Unidas Podemos han presentado el día *10 de noviembre de 2002* enmiendas a la proposición de ley para el establecimiento de gravámenes temporales a empresas energéticas y de entidades de crédito y establecimientos financieros, con el objetivo de introducir un *impuesto temporal de solidaridad de la grandes fortunas* (ISGF), y que será aprobado por el Congreso esta semana.

El tributo propuesto se va a devengar el 31 de diciembre de cada ejercicio, y, en principio, se aplicaría solo en dos ejercicios, si bien en la propia propuesta se recoge la posibilidad, una vez evaluados los efectos de su aplicación, la posibilidad de convertirlo en definitivo. La experiencia española sobre la aplicación extraordinaria y temporal de los tributos nos lleva a intuir que la voluntad del proponente es mantenerlo indefinidamente, salvo que los efectos sobre recaudación y movilidad de patrimonios sean tan desastrosos que hagan obligatoria su abolición. Este nuevo tributo se plantea como un impuesto de carácter directo, personal y “complementario” del impuesto sobre el patrimonio. Ya en la definición se observa un error conceptual grave por cuanto su planteamiento es más el de ser sustitutivo del impuesto sobre el patrimonio (IP) en aquellas comunidades que lo tienen bonificado, como consecuencia de la aplicación de las normas en vigor sobre autonomía fiscal en la imposición patrimonial consagrada en la legislación sobre tributos cedidos a las Comunidades Autónomas (CCAA) en el modelo de financiación autonómica.

El ISGF grava el hecho imponible derivado de la posesión del patrimonio neto para los mismos sujetos pasivos que aplican el IP, es decir, personas físicas, pero modificando el umbral de tributación a 3 millones de €. La base imponible se calcula aplicando las mismas reglas y criterios de valoración del IP, quedando exento un mínimo de 700.000€, por lo que el umbral de tributación se desplazaría hasta los 3.700.000€. La escala de gravamen es similar a la propuesta por el Estado para el IP. A la hora de liquidar este impuesto, en aquellas comunidades en las que se abone el IP se podrá deducir la cuota de este impuesto de la que efectivamente se haya satisfecho por el IP.

Desde un punto de vista procedimental existen serias dudas de que un tributo de esta magnitud pueda aprobarse como *enmienda a un proyecto de Ley* que nada tiene que ver con el objeto del tributo, y no en forma de proyecto de ley que permita una discusión

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

sosegada que garantice el debate parlamentario, siguiendo los procedimientos tasados para aprobación de leyes tributarias que permitirían, en su caso, un margen de mejora del tributo. *La urgencia no se justifica más que desde una perspectiva preelectoral.*

Sin embargo, la proposición de ley, debido a su tramitación por la vía de urgencia, adolece de graves inconsistencias que pueden invalidar los objetivos, expresados en la Exposición de Motivos de la proposición de ley. Hacemos un repaso muy preliminar.

Su entrada en vigor para el ejercicio 2022 plantea problemas de *inseguridad jurídica y de indefensión del contribuyente*, al no poder realizar una adecuada planificación fiscal conociendo en todo momento las normas tributarias a las que se enfrenta en el ejercicio fiscal 2022. Esto afecta especialmente a los beneficios fiscales de la *empresa familiar* que tiene requisitos, condiciones y plazos cuyo cumplimiento puede ser complicado en el ejercicio 2022 al aplicar los vigentes en el IP de la CCAA de situación, y que se verían agravados con el tributo estatal. En algunas CCAA existen interpretaciones flexibles de ciertos requisitos de la empresa familiar que nos tememos la Agencia tributaria estatal no va asumir en un impuesto estatal como el ISGF.

Invade competencias normativas de las comunidades autónomas ya que actúa bajo la premisa de imponer a estas los criterios fiscales del actual Gobierno central, conculcando la autonomía fiscal y modificando, por la puerta de atrás, el actual modelo de financiación autonómica vía injerencia en las competencias normativas reconocidas a aquellas.

Las CCAA se verán obligadas a recuperar o incluso subir el IP para patrimonios superiores al umbral estatal establecido en el ISFG, ya que aquellas que no lo hagan verán que la recaudación de este tributo en su territorio irá a las arcas del Estado, sin que haya un ahorro para sus ciudadanos. En consecuencia, se limita la capacidad de las CCAA de modular la fiscalidad sobre el patrimonio que les confiere la normativa vigente. Abriendo además la posibilidad o necesidad de aplicar medidas compensatorias en otros tributos a los contribuyentes afectados por el Impuesto para evitar la expatriación de patrimonios importantes de inversores cualificados.

Puede ser confiscatorio en mayor medida, si cabe, que el IP ya que su arquitectura legal, la deficiente incardinación con el propio IP y con el IRPF y, en general, la falta del sentido del impuesto hacen que se someta a gravamen una capacidad económica que le es ajena, la renta, determinando una carga tributaria en base a una magnitud, el valor patrimonial, que se haya desconectada de esa capacidad económica real, en muchos casos.

Se trata de un tributo de *carácter finalista* ya que, con el fin de maquillar su aplicación desde un enfoque de marketing político, se establece una afectación a la financiación

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

de políticas de apoyo a los más vulnerables. Los impuestos finalistas son contrarios a una práctica presupuestaria sana ya que deben basarse en la capacidad de pago y deben dedicarse a la cobertura del conjunto de políticas públicas, sin afectaciones a priori. Adicionalmente, se viene constatando secularmente que el desarrollo de políticas públicas es muchos más eficaz cuando se hace desde la vertiente presupuestaria del gasto y no a través de impuestos que suelen comportar distorsiones asignativas que afectan a las posibilidades de crecimiento económico de un país. En definitiva, se debe recaudar con impuestos eficientes y justos, para poder gastar con solidaridad. ¡No es el caso!

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

El interés de la opinión técnica de los profesionales economistas-asesores fiscales sobre el sistema fiscal español

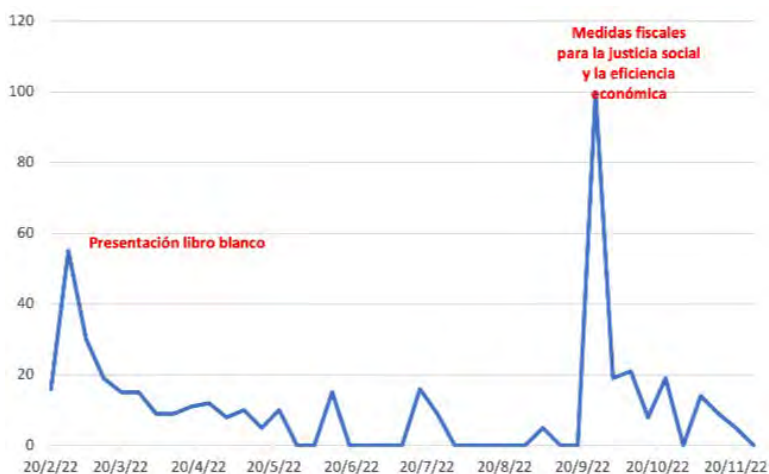
José María Durán Cabré

Alejandro Esteller Moré

7/12/2022

¿Qué importancia damos en nuestro país a la “reforma fiscal”? El Gráfico 1 –construido a partir de *Google Trends*– nos da una idea. Los picos de interés en 2022 se dieron alrededor de la publicación del libro blanco (3 de marzo) y del anuncio de medidas fiscales del ejecutivo a finales de septiembre. El interés va claramente a impulsos: desde el primero de ellos se produjo una caída inexorable hasta el anuncio de esas medidas fiscales. De entre esos dos picos, el más importante es el relativo al anuncio de cambios fiscales; esto es, el interés práctico prima sobre el de los análisis en profundidad de nuestro sistema fiscal. Posiblemente, eso tenga sentido y esté, en parte, provocado por, entre otros, los asesores fiscales para quienes el día a día es lo más importante. En este artículo, precisamente, nos dedicaremos a analizar cuál es la opinión que tiene ese colectivo sobre el diseño y aplicación de nuestro sistema fiscal. Sin duda, nos parece una opinión para tener en cuenta por su experiencia directa del sistema.

Gráfico 1
Reforma fiscal: *Google Trends* (20/2/22-actualidad)



Esta opinión la hemos recabado a través de la realización de una encuesta periódica entre los miembros del Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF) del Consejo General de Economistas de España. En la actualidad, disponemos de tres olas: 2020, 2021

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

y 2022. Un resumen de los resultados de las tres olas será publicado próximamente en un artículo coautorado con RUBÉN GIMENO y VALENTÍ PICH en el número 86 de la *Revista Econòmica de Catalunya*. El contenido de la encuesta combina cuestiones de actualidad, que van variando entre olas, con otras más genéricas que se preguntan de manera recurrente. Entre los resultados que nos gustaría destacar, están los siguientes:

Gráfico 2

Valoración global del sistema fiscal en relación con el de hace 5 años

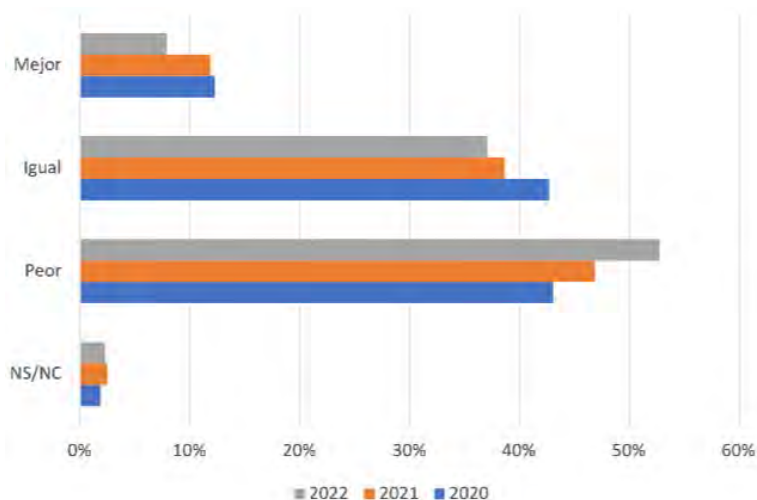
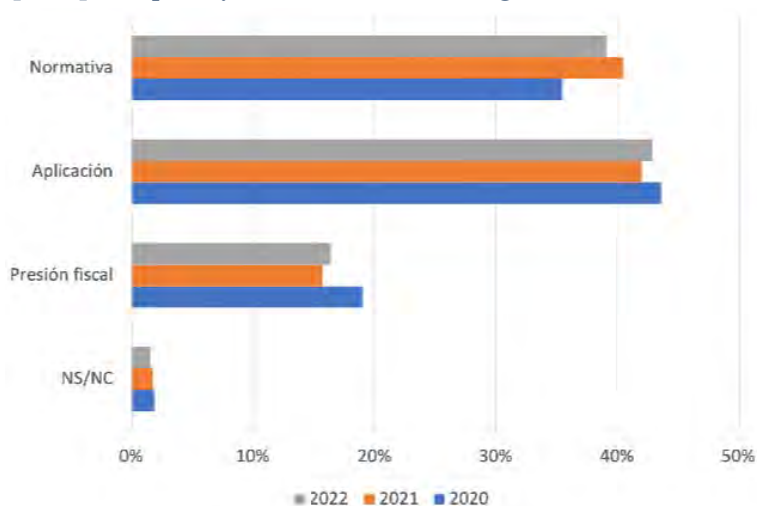


Gráfico 3

Motivos principales que hay detrás de la valoración global de nuestro sistema fiscal



LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

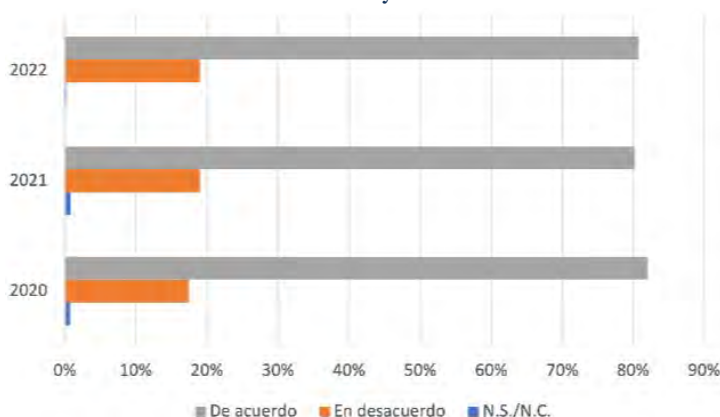
2022

— Según los asesores-economistas fiscales (Gráfico 2), *nuestro sistema fiscal es peor que el que teníamos hace 5 años* y esta tendencia negativa es creciente. En concreto, en la última ola, sólo un 37% lo valora igual y un 8% opina que es mejor.

Los principales *motivos que determinan esa valoración son de carácter técnico* (Gráfico 3), pues el peso que, por ejemplo, tiene el nivel de presión fiscal sobre la valoración realizada por los asesores no alcanza el 15%.

Gráfico 4.1

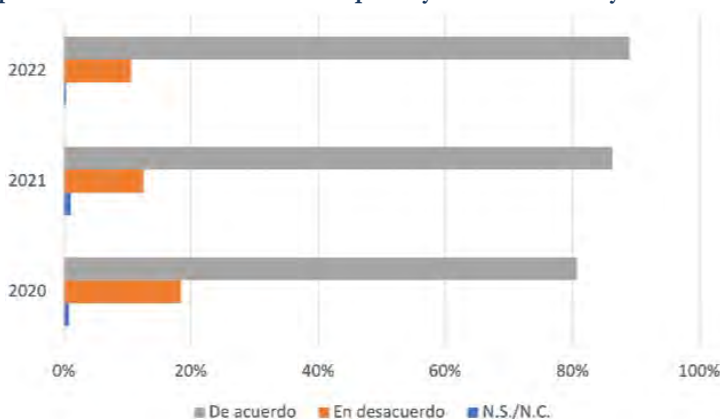
La AEAT dispone de medios tecnológicos avanzados que facilitan la relación con el contribuyente



Nota. Pregunta original: “Los medios informáticos y telemáticos de la Agencia son muy avanzados y agilizan la relación entre los contribuyentes y la administración.”

Gráfico 4.2

¿Se adapta la AEAT al mundo de la empresa y de los contribuyentes en general?



Nota. Pregunta original: “La AEAT no se adapta al mundo de la empresa y de los contribuyentes, en general.”

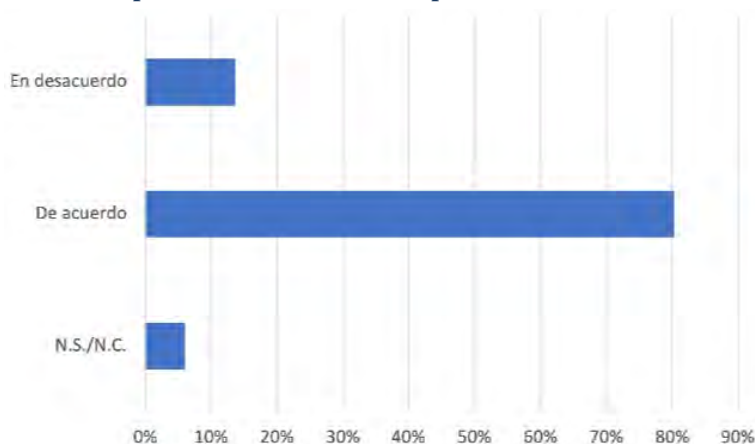
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

— Precisamente, en relación con la aplicación del sistema fiscal, *la valoración de la AEAT es*, digamos, *ambivalente*. Por un lado, se reconoce la dotación de medios tecnológicos que facilita la relación con el contribuyente (Gráfico 4.1), pero, en cambio, se considera que no se adapta suficientemente a la realidad económica (Gráfico 4.2). Por tanto, una de cal y una de arena.

— Este tipo de encuestas no sólo sirven para valorar el papel del legislador o de la administración al aplicar el sistema, sino también inferir comportamientos cuya importancia, en ocasiones, es difícil de cuantificar a través del análisis empírico. Así, por ejemplo, a través del Gráfico 5, se muestra la respuesta de los asesores sobre los cambios de residencia fiscal provocados por las diferencias de presión fiscal entre comunidades. *Un 80% está de acuerdo con que las diferencias impositivas provocan cambios —reales o ficticios— de residencia fiscal.*

Gráfico 5

Las diferencias de presión fiscal entre CCAA provoca cambios de residencia fiscal

Nota. Pregunta original: “Las diferencias en la normativa de los impuestos que se pagan en cada CA provocan cambios, reales o ficticios, en la residencia fiscal de las personas.”

Este es solo un breve repaso sobre el interés que las respuestas de los asesores fiscales pueden tener a la hora de valorar futuras reformas fiscales. Son un agente fundamental cuyo conocimiento técnico, pensamos, debiera ser puesto al lado del resto de profesionales—incluyendo los encargados de su control— y académicos para acabar teniendo el mejor sistema fiscal posible acorde a las preferencias de nuestra ciudadanía.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

Repensando la tributación del automóvil (y de otras políticas)

Amadeo Fuenmayor Fernández

12/12/2022

En un año en que la salida de la pandemia ha supuesto una reactivación de las emisiones, en que se ha desatado una borrasca en los precios de los combustibles como consecuencia de la *guerra en Ucrania*, en que la *COP 27* de Egipto ha marcado una nueva decepción en los avances internacionales de la lucha contra el cambio climático, parece más necesario que nunca dedicar un momento a reflexionar sobre el futuro de las emisiones de gases de efecto invernadero. En concreto me centraré en la tributación del automóvil, aunque muchas de las conclusiones son generalizables a todo el transporte por carretera. Para ello mi punto de partida será el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*.

En esta vorágine en que llevamos instalados, cada acontecimiento como los descritos desata una reacción política urgente, a veces apresurada, que a menudo presenta consecuencias no esperadas. Véase, por ejemplo, la reciente *subvención a los carburantes de 20 céntimos por litro*. Si en un primer momento pareció acertada, y fue aplaudida como una medida temporal de choque frente a la inquietante subida de los combustibles; ahora algunos temen que su principal efecto sea una ralentización en la transición energética, o se preocupan por sus consecuencias distributivas. Otro tanto habría que comentar respecto a la subvención de algunos trayectos en ferrocarril, medida que ha desatado comportamientos poco cívicos, y sólo ahora algunas tímidas respuestas.

El sector del transporte es la principal actividad contaminante en nuestro país. Según *Eurostat*, el sector del transporte supuso en 2019 un 29,6% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero en nuestro país, diez puntos por encima de la producción de energía. Para 2050 la *Unión Europea prevé la neutralidad climática*, es decir, una economía con emisiones netas igual a cero. A más corto plazo, este objetivo pasa por una reducción del 55% de las emisiones para 2030. En el sector de vehículos y furgonetas, este ambicioso objetivo pasa por la una reducción total de las emisiones para 2035. Por lo tanto, queda mucho por hacer, y muy poco tiempo. Por ello es crucial que la tributación del automóvil esté alineada con este objetivo.

La tributación del automóvil se articula en base a tres grandes impuestos: el *Impuesto Especial sobre Hidrocarburos (IEH)*, el *Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT)* y el *Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)*. La situación actual de estos impuestos no obedece en absoluto a una planificación

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

detallada, sino que el resultado final se deriva en buena parte de la articulación de medidas improvisadas. En particular, ninguno de ellos nació con vocación ambiental, aunque a veces ésta ha resultado sobrevenida.

Tabla

Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, 2020

Reparto de la recaudación	Tipo estatal	Tipo autonómico
	58% CCAA	100% CCAA
	42% Estado	
RECAUDACIÓN	3.571 M€	6.755 M€

La recaudación de los tres impuestos es muy distinta. Muy importante en el *IEH* (10.326 millones de euros en 2020, ver desglose por niveles de administración en la Tabla), bastante relevante en el *IVTM* (2.398 millones de euros en 2020, recaudado por las corporaciones locales) y testimonial en el *IEDMT* (373 millones de euros en 2018, recaudado por las CCAA). Los niveles de administración implicados también son variados. Si el diseño básico corresponde a la Administración central, tanto las CCAA en el caso del *IEDMT* como las Corporaciones Locales en el caso del *IVTM* tienen capacidad normativa para modificar el gravamen. Y la recaudación derivada de estos impuestos tiene como destino los tres niveles de administración, con especial relevancia para las CCAA.

El *impuesto sobre hidrocarburos* no fue diseñado desde una perspectiva ambiental. Su objeto fue minimizar la dependencia exterior del petróleo, sin olvidar su importante impacto recaudatorio. Sin embargo, probablemente sea el que tiene un efecto más claro sobre las emisiones de CO₂, debido a su influencia en el precio del combustible. Algunos autores consideran que tiene un carácter ambiental *implícito*. El impuesto español se encuentra entre los más bajos de la Unión Europea. La suma del *IEH* y el *IVA* supuso en 2021 un 52,7% del precio pagado por los consumidores, cuando el promedio está en por encima de un 56%, y en países como Italia, Grecia, Países Bajos o Finlandia se supera el 62%. Por ello, junto con otras muchas propuestas, el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* aconseja un aumento en la imposición sobre el carburante.

El *Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte* (o impuesto de matriculación) tampoco tuvo en su origen una intención ambiental. Más bien surgió como consecuencia de la desaparición del tipo impositivo incrementado del *IVA*, que a su vez había sustituido al antiguo Impuesto sobre el Lujo. Sin embargo, a partir del 2009

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

sí que adquirió en su definición y propósito una configuración medioambiental, ya que los tipos de gravamen se hicieron depender de las emisiones oficiales de cada vehículo. El carácter ambiental es, sin embargo, limitado. El impuesto no tiene una relación directa con las emisiones reales de un vehículo, sino con su *capacidad potencial* para contaminar, pudiendo influir indirectamente a través de las decisiones de compra del vehículo. Sin embargo, se devenga el mismo impuesto independientemente de uso efectivo que posteriormente se haga del mismo.

Actualmente, la escala de gravamen del IEDMT se ha quedado obsoleta. Desde 2009 los vehículos cuyas emisiones oficiales no superen los 120 gr. CO₂/km. están sometidos a un tipo cero, que crece por tramos conforme lo hacen las emisiones. Pero la eficiencia energética de los vehículos ha mejorado en este periodo. Por ello, la propuesta de la Comisión para la Reforma tributaria mantendría ese tipo cero hasta unas emisiones de 55 gr. CO₂/km. A más largo plazo, propone una sustitución del actual gravamen *ad valorem* por un impuesto específico. El motivo es que un automóvil barato y contaminante, aunque actualmente tenga un tipo de gravamen elevado, tiene una base imponible baja, por lo que el impuesto que se devenga es bajo. Supone por ello un incentivo perverso hacia vehículos de tecnología antigua, contaminante, pero asequible. De ahí que se proponga un impuesto cuya base imponible dependa exclusivamente de las emisiones, a las que se aplicaría directamente el tipo de gravamen, que crece conforme crecen las emisiones teóricas del vehículo (por ejemplo, entre 1 y 86 gr. CO₂/km, el tipo es de 0,33€ por gramo, el siguiente gramo tiene un tipo de 20€, etc.). Se trata de una tarifa progresiva similar a la del IRPF, pero con una base específica, las emisiones teóricas por kilómetro.

El *Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica* (IVTM), popularmente conocido como impuesto de circulación, grava la propiedad sobre un vehículo. El gravamen depende de parámetros relacionados con la potencia fiscal, la carga útil, la cilindrada, etc. Por lo tanto, sólo tiene una relación muy indirecta con la contaminación. En este sentido, la propuesta de la Comisión persigue que el gravamen tenga una relación directa con las emisiones potenciales de cada vehículo, del estilo del impuesto catalán sobre emisiones de CO₂ de vehículos de tracción mecánica, o del que será aprobado con carácter inminente en la Comunidad Valenciana. Hay que señalar, sin embargo, que, al igual que ocurre con el IEDMT, estos impuestos son ambientales en tanto gravan la capacidad potencial de contaminación de un vehículo, no sus emisiones reales. Cada vez son más voces las que reclaman un impuesto que establezca el gravamen de manera explícita en relación con las emisiones reales derivadas del uso real del vehículo (GAGO *et al.*, 2018). Incluso yendo un paso más allá, también son frecuentes las propuestas de integración del IEDMT y el IVTM. En nuestro país, sin embargo,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2022

estas propuestas chocarán con el nivel competencial de las administraciones que deben recaudarlo.

Aún queda la otra cara de la acción pública, el sistema de ayudas para facilitar la transición energética. No estaría de más realizar una evaluación exhaustiva del *Plan Moves III*, cuya eficacia ha sido puesta en entredicho a la vista de las (escasas) ventas de vehículos eléctricos. Al parecer, su funcionamiento es mejorable en algunas CCAA y se registran larguísimos retrasos en la percepción de las ayudas.

Este plan contempla una ayuda adicional por el achatarramiento del vehículo antiguo, cuando no siempre está claro que esto suponga una reducción de las emisiones. No olvidemos que el propio proceso de construcción de un vehículo, así como su reciclaje posterior, genera una huella de carbono muy reseñable. Según datos de Volvo, en un vehículo con combustible fósil, más del 27% de su huella de carbono no corresponde a la combustión. Esta huella de carbono está presente, por cierto, también en los coches puramente eléctricos, a los que habría que añadir las emisiones correspondientes a la generación de energía eléctrica que utilizan para circular. Por lo tanto, es al menos dudoso que achatarrar suponga siempre reducir emisiones.

También se está poniendo en duda la ayuda para los vehículos híbridos, que ha sido eliminada en algunos países europeos, ya que el ritmo de electrificación no es tan rápido como se esperaba. También habría que analizar la infraestructura de recarga, pero eso lo dejo para otra ocasión.

En resumen, es urgente un *replanteamiento de toda la política pública* que debe orientar el transporte, tanto desde el lado de los ingresos como de los gastos. El reloj sigue contando, mientras paradójicamente las emisiones de gases de efecto invernadero siguen creciendo.

2023

El año 2023 estuvo marcado por una intensa actividad política y económica en España, en un contexto geopolítico volátil. Las elecciones municipales y autonómicas de mayo, seguidas de las generales en julio, generaron un panorama político inestable. Se debatieron cuestiones cruciales como la reforma fiscal, la financiación territorial y el papel de las administraciones públicas en la cohesión social y territorial. Estos debates se dieron en un escenario internacional caracterizado por la guerra en Ucrania, que siguió afectando a los mercados globales, la incertidumbre energética y la necesidad de adaptar la economía europea a un modelo más resiliente.

En este contexto, España se enfrentó a la necesidad urgente de consolidar su recuperación económica, gestionando la elevada deuda pública y el déficit público. La “excepción ibérica” para regular los precios de la electricidad emergió como una medida clave en medio de las tensiones del mercado energético europeo, aliviando parcialmente los efectos de la crisis energética. Sin embargo, la reforma fiscal siguió siendo un desafío, lo que subrayó la importancia de abordar un “plan de consolidación fiscal”, tema ampliamente tratado en el blog RIFDE.

Se retomaron temas como las “Smart Cities” y la promoción de “ciudades de los 15 minutos” como modelos para mejorar la sostenibilidad urbana y hacer frente a problemas como la despoblación y la falta de innovación. No obstante, la “financiación autonómica” siguió siendo un tema crítico sin una solución clara a la vista, lo que provocó tensiones entre el gobierno central y algunas comunidades autónomas. Además, las “nuevas reglas fiscales europeas” y el debate sobre un enfoque fiscal más flexible se intensificaron, buscando un equilibrio entre sostenibilidad fiscal y la capacidad de los países de la UE para adaptarse a los retos económicos a largo plazo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

El Impuesto sobre Plusvalías, ¿qué se puede hacer?

Alberto Vaquero García

16/1/2023

El Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a la jurisprudencia del *Tribunal Constitucional* respecto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), introdujo importantes cambios en relación a este tributo. Con todo, y a pesar de los avances que supone la última normativa, es preciso señalar la necesidad de mejorar numerosas cuestiones, tal y como menos señalado recientemente en un informe de la Red Localis, MIGUEL SANTIRSO y yo. Veámoslo de manera resumida a través de este decálogo:

Primero. La no exigencia de la plusvalía municipal o su aplicación bajo mínimos, supone una renuncia clara a una vía para obtener ingresos por parte de numerosos ayuntamientos en toda España. Por el contrario, aquellos que sí lo aplican (el 49,2% del total de ayuntamientos) consiguen un importante volumen de recursos adicionales. Este ejercicio de responsabilidad implica una *corresponsabilidad fiscal* que debería ser premiada, por ejemplo, a través de un incremento de las transferencias corrientes, tanto de naturaleza estatal como autonómica y provincial.

Segundo. El impacto económico y presupuestario de la nueva redacción de los artículos que regulan el impuesto municipal sobre las plusvalías es cuanto menos compleja. Y lo es por un doble motivo: primero por la *amplia casuística de los potenciales hechos imposables* y, segundo, porque se prevé un *doble sistema de cálculo que dificulta conocer la incidencia final de la reforma*. Si bien, tras el cambio, el impuesto trata de acercarse a valores reales derivados de la transmisión de elementos patrimoniales, como también se establece la posibilidad de tributar por la plusvalía teórica, en caso de que la primera sea superior a la segunda, este objetivo no llega a cumplirse o, cuanto menos, se cumple a medias.

Tercero. Aunque a través de la nueva redacción se avanza en ajustar el IIVTNU a otros tributos como el IRPF que gravan las plusvalías reales, es necesario ir más allá. Por ejemplo, si se desea que los ayuntamientos mantengan este impuesto potestativo, es necesario seguir *mejorando la construcción de la base imponible y evaluar si las no sujeciones al impuesto son las adecuadas*. Ambas cuestiones, si son tenidas debidamente en cuenta, podrán permitir ganancias en equidad horizontal y aproximarse mucho mejor a la capacidad económica del contribuyente.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Cuarto. Se debería considerar la posibilidad de contemplar *índices correctores obligatorios* cuando el inmueble se adjudica por herencia y constituye la vivienda habitual del adjudicatario. A pesar de la reforma, sigue sin resolverse la problemática derivada de la “plusvalía del muerto”, puesto que sigue siendo necesario liquidar el tributo por los bienes transmitidos por el fallecimiento de su propietario. Si bien esta situación ya no tiene reflejo fiscal en el IRPF, ya que para el tributo no existe ganancia o pérdida patrimonial, continua la obligación de fiscalizar a nivel local por el *IIVTNU*.

Quinto. Resulta necesario un mayor esfuerzo por actualizar los valores catastrales, especialmente en aquellos ayuntamientos con un mayor desfase temporal, una tarea de responsabilidad compartida con el Ministerio de Hacienda y Función Pública. No tiene ningún sentido que el 45% de los Ayuntamientos en España tengan el período 1984-2001 como el último donde se han *revisado los valores catastrales* y que solo el 11% lo hayan actualizado desde 2012. Esto supone graves problemas en términos de equidad impositiva, siendo especialmente relevante en algunas comunidades autónomas.

Sexto. A todas luces es necesaria una simplificación de la gestión, siendo imprescindible la generalización de convenios entre los Ayuntamientos, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las agencias tributarias autonómicas, para que este deseo se convierta en realidad. En estos convenios deberían establecerse los mecanismos de colaboración e intercambio de información tributaria para la gestión eficiente del tributo, en particular para la determinación de la base imponible por la diferencia entre el valor de transmisión y de adquisición y para determinar la no sujeción al impuesto.

Séptimo. Se debe *mejorar la capacidad de recaudación del tributo*. Así, debería considerarse algún tipo de respuesta al impago del impuesto, por ejemplo, a través de una afección del inmueble que se pretende transmitir. Así se lograría que la transmisión necesite acreditar el pago del impuesto, la subrogación del adquirente en el impago cuando se tratase de personas jurídicas o cualquier otra vía que posibilite una reducción notable de las altas tasas de impagados.

Octavo. La liquidación del *IIVTNU* es relativamente sencilla cuando los herederos son conocidos, pero se complica cuando hay que *identificar a los herederos* en ausencia de testamento. Uno de los casos más evidentes es el de las *herencias yacentes*, que plantean importantes problemas de recaudación del tributo, en la práctica verdaderamente difíciles de solucionar y que generan junto a las personas jurídicas insolventes transmisoras, un alto volumen de impagados. La solución pasaría, de nuevo, por establecer algún tipo de afección al bien inmueble transmitido.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Noveno. Al tratarse de una normativa delegada desde la Administración General del Estado a los Ayuntamientos, sería necesario articular alguna medida para mitigar el previsible efecto por la *pérdida de recaudación* sobre los presupuestos municipales, una vez que tenga las primeras cifras de recaudación. Algo que hasta el momento parece que no entra dentro de los planes del legislador estatal, pero que puede suponer una merma importante de recursos propios locales.

Décimo. Es preciso reducir los *costes de gestión del tributo*. En un reciente estudio para Galicia, se ha cifrado entre un 10 y 20 % el coste que supone la externalización de la recaudación. Sin duda, la afectación al inmueble ante la falta de impago, reduciría notablemente tener que acudir a ayuda externa para la obtención de los ingresos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

La fiebre de la deuda pública

Diego Martínez López

23/1/2023

La ingente acumulación de *deuda pública* se asemeja a la fiebre. Es un síntoma de que algo no marcha bien. Mantenerla en niveles elevados, además, conlleva un desgaste que compromete la estabilidad macroeconómica y social de un país. Detrae recursos que pueden ser más rentables en otros usos, genera dudas sobre la capacidad de un gobierno para enfrentarse a futuras crisis, amenaza con subidas bruscas de impuestos y, cuando en breve las reglas fiscales europeas regresen, puede comprometer la llegada de fondos europeos a nuestro país.

Todo análisis de la deuda pública requiere dinámica, esto es, no concentrarse solo en la foto fija del momento presente sino rebobinar hacia atrás, explorando factores que expliquen la evolución seguida, y evaluar posibles escenarios de tendencias futuras. Es lo que hemos hecho un grupo de compañeros de *FEDEA* en este documento ([aquí](#)).

Gráfico

Evolución de la Deuda Pública en las AA.PP. (2015-2021) (% PIB)



Fuentes: BDE, IGAE, INE y elaboración propia. Deuda PDE.

La variación de la ratio de la *deuda pública sobre el PIB*, aunque “trastornada” en el año de la pandemia, ha seguido un patrón relativamente estable en los últimos tiempos,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

como se observa en el gráfico. Nuestra *deuda pública* se incrementa en relación a la renta nacional porque, en primer lugar, tenemos un *déficit público primario persistente* y, en segundo lugar, porque *los intereses que pagamos por la deuda ya emitida también influyen negativamente en el equilibrio financiero de las cuentas públicas* y, con ello, en nuestra necesidad de endeudamiento. Por el contrario, el crecimiento del PIB nominal (ojo, que la inflación ayuda en esto) recorta la importancia relativa de la deuda pública, salvo en 2020.

Esta descomposición del crecimiento de la ratio *deuda pública/PIB* pone de manifiesto, a su vez, “detalles” que pueden pasar desapercibidos. El *primero* es que, si bien podemos felicitarnos de que nuestra deuda pública ha reducido su coste financiero, con tipos de interés a la baja, estos intereses siempre suman, esto es, elevan de manera ineludible la necesidad de un mayor endeudamiento. Qué bien endeudarnos en condiciones ventajosas pero, atención, incluso así estamos añadiendo presión para un endeudamiento al alza.

El *segundo* se refiere a que el ciclo económico afecta decisivamente a la magnitud del endeudamiento público relativo. Aunque en el periodo analizado el crecimiento del PIB nominal ha recortado peso al endeudamiento relativo (salvo en 2020), los ciclos económicos siguen existiendo, e incluso los muy optimistas al respecto pueden pensar en pandemias o guerras para enfriar su entusiasmo. Con otras palabras, no siempre el crecimiento económico va a ayudar a reducir la deuda en términos relativos; es prudente pensar incluso en lo contrario: momentos recesivos en los que habrá que apoyar a la economía con políticas fiscales expansivas, que elevarán la deuda pública respecto al PIB.

Con esta somera panorámica de lo sucedido en los últimos años, y alguna pista de lo que puede acaecer en los próximos, en el documento de *FEDEA* nos hemos preguntado también por el *esfuerzo de consolidación fiscal* que requeriría reducir la ratio deuda pública/PIB al valor normativo del 60% o al más generoso del 80%, a lo largo de diferentes horizontes temporales. El cuadro recoge los principales resultados, añadiendo además distintos escenarios según diferentes supuestos de crecimiento económico y tipos de interés.

Con independencia del escenario que elijamos *el resultado es claro*: los saldos públicos primarios que se necesitarían son de una magnitud desconocida en la historia fiscal de nuestro país. A título ilustrativo, llevar la deuda pública española al 60 por ciento del PIB en 2042 (sin prisas) exigiría un superávit primario anual del 1,9 por ciento del PIB, cuando la media histórica de los últimos veinte años se sitúa en un déficit público primario del 1,3. Si el objetivo, también en 2042, es una ratio del 80 por ciento del PIB, la exigencia de un superávit primario anual es menor pero no se desvanece (0,9 por ciento).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Cuadro

Saldos primarios del conjunto de las AAPP para alcanzar los objetivos de deuda pública del 60% y 80%

Objetivo Deuda Pública 60%				Saldo primario histórico	
	2027	2032	2042	2000-2019	2012-2019
Escenario base	8,8%	4,4%	1,9%		
Escenarios mayores tipos (*)	10,0%	5,6%	3,0%	-1,3%	-2,5%
Escenario mayores tipos y mayor crecimiento (*)	10,1%	5,7%	3,1%		
Objetivo Deuda Pública 80%				Saldo primario histórico	
	2027	2032	2042	2000-2019	2012-2019
Escenario base	5,4%	2,5%	0,9%		
Escenarios mayores tipos (*)	6,7%	3,8%	2,1%	-1,3%	-2,5%
Escenario mayores tipos y mayor crecimiento (*)	6,8%	3,9%	2,2%		

(*) El escenario de mayores tipos supone multiplicar los tipos de interés por 1,5.
El escenario de mayores tipos y mayor crecimiento supone multiplicar los tipos de interés por 2,25 y el crecimiento del PIB por 1,5.

Nota: las 2 últimas columnas son pro-memoria, con valores históricos de la variable para comparar

En definitiva, *la envergadura de nuestro problema de deuda pública es de tal magnitud que, aunque ahora las aguas financieras se encuentran calmadas, no conviene solazarse en que nuestro perfil de maduración de deuda o el tipo de interés medio de la cartera se encuentran en condiciones favorables.* Confiar también en que un crecimiento sostenido del PIB nominal reduzca el denominador, siendo necesario, no es suficiente ni ocurrirá con la frecuencia e intensidad que sería deseable. Encauzar el problema exige iniciar ya procesos de consolidación fiscal inteligentes, esto es, selectivos y en varias dimensiones simultáneas: reforma fiscal, eficiencia del gasto, reequilibrio vertical entre niveles de gobierno, etc.

¿Sabemos que pagamos impuestos a las CCAA? O, simplemente, ¿queremos la descentralización fiscal?

José María Durán Cabré

Alejandro Esteller Moré

31/1/2023

En términos económicos el principal beneficio que se asocia a la descentralización es el de la *eficiencia asignativa*, al poder tener en cuenta los gobiernos regionales las diferentes preferencias de sus respectivos ciudadanos. Es el conocido como “teorema de la descentralización” de OATES. Ahora bien, estas diferencias no solo se pueden producir por el lado del gasto público (por ejemplo, gastamos más en cultura, en sanidad o en el ámbito rural que nuestros vecinos; o gastamos más o menos en total), sino también por el lado de los ingresos. Para disfrutar del *pack* completo de ventajas derivadas de la descentralización, los gobiernos regionales han de tener también autonomía tributaria y poder decidir cómo se financian; al ser, en el margen, responsables de los ingresos, se fomenta el proceso de rendición de cuentas frente a sus ciudadanos. Ésta es la teoría.

Tomando como dada esa teoría (son innumerables los artículos que sobre la responsabilidad fiscal se han publicado en nuestro país), las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica en España han supuesto la *cesión* —es importante recordar que la potestad originaria le corresponde al Estado— total o parcial de impuestos a las CCAA, con poder normativo sobre algunos de ellos. Por ello, no se paga la misma cuota de *IRPF* en cada comunidad o, aunque en cada territorio sí se pague el mismo *IVA*, la mitad de lo pagado corresponde a la comunidad donde se consuman los bienes. De entrada, ¡bienvenidas sean esas diferencias!, más allá de los riesgos de la *competencia fiscal*. No obstante, dado ese riesgo, para que el proceso de rendición de cuentas funcione, resulta fundamental que los ciudadanos conozcan a qué nivel de gobierno pagan cada impuesto. ¿Se ha logrado esto en España?

En el ámbito de un proyecto de investigación en curso que estamos desarrollando sobre el conocimiento de la descentralización impositiva, a finales de 2021, llevamos a cabo una encuesta a 3000 ciudadanos; no sólo representativa para toda España, sino también para algunas CCAA como Navarra y el País Vasco. Como se puede ver en el gráfico, el porcentaje de ciudadanos que contestan correctamente que el *IRPF* se paga una parte al gobierno central y otra a la comunidad autónoma (o la totalidad a la comunidad autónoma, a través de las diputaciones forales, en el caso de las CCAA de *régimen foral*) es minoritario y no llega al 40%. En el caso de los *impuestos directos sobre*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

la riqueza (patrimonio y sucesiones), los porcentajes de aciertos son del 30% y del 45%, respectivamente. Y el porcentaje de aciertos resulta aún inferior para el IVA, un 22%, y para los *impuestos especiales*, un 11%. Estos dos últimos son impuestos indirectos sin poder normativo de las CCAA, por lo que bien se puede hablar de una participación impositiva, donde la visibilidad de la cesión frente a los ciudadanos resulta escasamente relevante. En definitiva, en cualesquiera de los casos, ya sea en territorio común o foral, e independientemente de la naturaleza del impuesto, ¡apenas sabemos a qué nivel de gobierno pagamos nuestros impuestos! Difícil, entonces, que se den las supuestas ganancias derivadas de la descentralización por el lago del ingreso.

Nivel de conocimiento fiscal (% aciertos sobre la asignación territorial)



En la encuesta, también hemos preguntado si los ciudadanos perciben diferencias en los impuestos que se pagan dependiendo de la comunidad de residencia. El resultado aquí es muy claro: un 88% responde que sí. Si lo relacionamos con lo dicho anteriormente, parece querer decir que “oyen campanas” (hay diferencias), pero no conocen exactamente los detalles. A aquellos que perciben la diferencias se les ha preguntado a continuación cómo las valoran en relación con el funcionamiento de nuestra democracia: un 6%, las valora positivamente; un 63%, negativamente; y un 21% considera que no afecta ni positiva ni negativamente. Dentro de las forales, curiosamente, la percepción sigue siendo negativa, aunque, eso sí, no tanto si lo comparamos con los ciudadanos de régimen común. Hay, por tanto, poca vocación descentralizadora del ingreso en nuestro país.

La investigación está en curso y confiamos en poder profundizar próximamente en su análisis, pero estos primeros resultados ponen de manifiesto dos importantes cuestiones. En primer lugar, *hay un desconocimiento importante de la descentralización fiscal y del papel de las CCAA en los impuestos*, en especial en los indirectos. Por definición, este

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

desconocimiento impide obtener las potenciales ventajas de la descentralización por el lado de los ingresos que antes hemos identificado. Y, en segundo lugar, los *ciudadanos perciben las diferencias en los impuestos de manera negativa*. Curioso el proceso de descentralización en España: ¿hemos ahondado en él con un escaso apoyo o interés social?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

El diseño institucional es clave en la felicidad de la ciudadanía

Cristina de Gispert Brosa

6/2/2023

A propósito de una frase del filósofo ANDRÉ COMTE-SPONVILLE que afirma que “la búsqueda de la felicidad es la cosa más bien repartida del mundo”, parece que debiéramos perseverar, desde las distintas disciplinas, en saber qué hace a unas personas más felices que a otras, o qué diferencia a las sociedades más felices de las menos felices. Esta información bien utilizada puede ser de gran valor para que los gobiernos implementen políticas que mejoren el bienestar de la población de una forma científica y rigurosa. Además, diversos estudios académicos asocian la felicidad individual a externalidades positivas que tienen que ver con la forma cómo nos relacionamos con los demás, lo que influye a su vez en el nivel de confianza social. Es decir, la *mejora en el bienestar percibido por los individuos puede tener un efecto multiplicador a nivel agregado y favorecer la cohesión social*. Es un elemento importante que debería ser tenido en cuenta en el debate sobre el futuro de nuestro Estado de bienestar.

En una de sus acepciones, la *felicidad* se corresponde con la idea de satisfacción vital, es decir, la evaluación de la vida en su conjunto que en buena parte depende de la situación de renta y nivel educativo de las personas. Sin embargo, la literatura ha explorado otros muchos factores correlacionados con la satisfacción vital. Me gustaría centrarme en las llamadas *condiciones institucionales* (o constitucionales) que tienen que ver, por ejemplo, con la extensión y la forma de la democracia, o con aspectos de federalismo fiscal.

En concreto, en un artículo de FREY y STUTZER del año 2000, con datos de 6.000 encuestas a residentes en Suiza, se obtenía que los mecanismos de democracia directa (iniciativa legislativa popular y referéndum), así como de estructura federal (grado de autonomía local) aumentan de forma significativa y sistemática el bienestar individual declarado. Este efecto positivo puede atribuirse a unos resultados políticos más próximos a las preferencias de los votantes —a vueltas con el *teorema de la descentralización de Oates*—, así como a la utilidad procedimental de las posibilidades de participación política al margen de las elecciones.

Más allá de este caso concreto, cabe pensar que probablemente otros factores institucionales puedan tener una influencia potencial en el nivel de felicidad de la población de los distintos países. ¿Qué moraleja tendría esta reflexión para el caso español? En un artículo reciente de NÚRIA BOSCH, MAITE VILALTA e IGNACIO LAGO, que aborda

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

los escenarios para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas, se pone de relieve que además de los problemas relativos al grado de autonomía financiera, de equidad y suficiencia de recursos del actual modelo, *hay factores institucionales de gran relevancia para la bondad del modelo que conviene replantear*. Son elementos de corte federal que tienen que ver con el proceso de toma de decisiones, como la *transparencia, la coordinación o la lealtad institucional*. En este sentido, se apunta la necesidad de avanzar hacia una cultura federal que consiga una mayor correspondencia entre el diseño institucional y las preferencias políticas diversas, en cuanto al modelo de financiación autonómica, de los ciudadanos de los distintos territorios del Estado español. Desconocemos por ahora qué impacto podría tener una reforma de este calado en la felicidad o bienestar percibido por la población, pero, en cualquier caso, es una reflexión que conviene no perder de vista.

Medir la felicidad es importante para tratar de mejorar la calidad de vida de las personas; no es sencillo, pero los avances en la investigación acumulada hasta hoy demuestran que es posible. El trabajo de los economistas AMARTYA SEN y JOSEPH STIGLITZ en 2009 ponía en evidencia los límites del cálculo convencional de un indicador como el PIB para una tarea como esa. En el 2011, una resolución aprobada por la ONU (65/309) apelaba a que los países incorporaran parámetros de calidad de vida y felicidad para medir el progreso y parece que cada vez más instituciones en todo el mundo tratan de hacerlo. *Dinamarca* (a través del Instituto de la Felicidad de Copenhague) o el *Reino Unido* (a través de su programa para medir el Bienestar Nacional) son algunos de los ejemplos a tener en cuenta. El pasado diciembre, el *Gobierno de Cataluña* anunciaba la elaboración de un indicador que tendrá precisamente esta finalidad, captar el bienestar percibido por los individuos a partir de los factores clave que afectan al mismo. Bienvenidas sean iniciativas como esta.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

El Estado debe invertir más en dependencia

David Cantarero Prieto

14/2/2023

A estas alturas es ya conocido que nuestro *Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)* obedece a una acción coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Así, contempla medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia, con la participación, en caso de ser conveniente, de las entidades locales. Resulta contradictorio en un país como España, de entre los más envejecidos del entorno (su población es la que más ha envejecido en la última década de toda Europa, al pasar de una media de 40,8 años en 2012 a 44,7 en 2021, lo que supone un incremento de 3,9 años en apenas un decenio, según Eurostat), que no sea uno de los que más recursos económicos dedique al cuidado de las personas dependientes (la comparativa internacional nos sitúa a la cola de Europa en gasto en dependencia per cápita, hasta un 48% por debajo de la media y lejos del país que más destina que es Dinamarca con 2.401 euros por persona dependiente). Podemos seguir el hilo acerca de si es una cuestión estatal de fijación de rumbo o de las Comunidades Autónomas que ahora afrontan las próximas elecciones de mayo con, entre otras cuestiones, la financiación y gestión de la sanidad en pleno centro del debate.

No obstante, la literatura académica nos muestra de manera explícita que la inversión en dichas políticas de cuidado y atención a la dependencia genera una potente economía de servicios que produce retornos significativos a la sociedad tanto en términos de impactos directos como indirectos, dinamizando a su vez las propias economías a partir de la mejora de ingresos de los hogares y constituyendo un importante motor de la recuperación. Dicha dirección cobra especial relevancia cuando se acaba de conocer que *Bruselas descarta que Europa entre en recesión* y sitúa a nuestro país como la “gran economía” que más crecerá en 2023 al mejorar las perspectivas hasta el 1,4% por la fortaleza del mercado laboral y el repunte del turismo, cuatro décimas más que en la previsión previa de otoño. En otras palabras, si todo va bien igualmente esto debería trasladarse al ámbito de nuestro Estado de bienestar y particularmente no sólo a pensiones, sanidad y educación si no a la última en llegar a dicho “contrato social”: la dependencia.

Así, esta exposición de motivos aporta evidencia empírica suficiente para dejar de lado visiones cortoplacistas y miopes que solo centran su atención en los costes de las políticas y no evalúan convenientemente los beneficios sociales que llevan aparejados

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

sistemas de protección social como es el caso de el relativo a *cuidados y dependencia*. Y es que precisamente dicha estructura genera una *triple rentabilidad: mejora las condiciones sociales y económicas de las personas en situación de dependencia, disminuye las brechas de género en términos salariales y de participación laboral*, al contribuir a “formalizar” mucho del trabajo “informal” de cuidados y tiene un *impacto a su vez positivo y significativo en PIB, empleo e ingresos fiscales*. En otras palabras, invertir en cuidados y dependencia beneficia a toda la sociedad y esto tiene especial relevancia en un país como el nuestro en donde está descentralizado en gran parte dicho sistema a las autonomías con toda su heterogeneidad asociada. Además, en muchas de ellas cobra fuerza el debate acerca de cuál es el desarrollo real de dicho *SAAD* y el número de dependientes que esperan ser atendidos, pues no solo en gasto si no en grado de cobertura y utilización seguimos por debajo de la media de la *OECD*.

El *SAAD* o “cuarto pilar del Estado del bienestar” (tras pensiones, sanidad y educación) se diseñó demasiado rápido. La necesidad de consolidar un modelo “social” a partir de lo que ya existía esperando mayor financiación también: centros de día, residencias, teleasistencia, asistencia a domicilio y atención informal por familiares. Años después las comunidades autónomas se encuentran con un *SAAD* infra financiado y con elevados tiempos de espera afectados tanto por restricciones en la concesión de prestaciones como por el grado de eficiencia en su gestión (en número de solicitudes, dictámenes, personas que tienen derecho a prestación o aquellas beneficiarias de prestaciones).

En definitiva, el *SAAD* ha de seguir apelando a obtener recursos frente a otros gastos de alta “sensibilidad social” (como pensiones o sanidad). Ello a pesar de que sería deseable en esta época de digitalización e inteligencia artificial un mayor grado de información relativa a la satisfacción y calidad del sistema y sus largas listas de espera. Garantizar un mínimo de atención para todo ciudadano, que reduzca las amplias diferencias de cobertura entre regiones ha de ser prioritario. Invertir más en cuidados y dependencia también.

Que la nebulosa optimista de la deuda no impida ver la necesidad de un plan de consolidación fiscal

María Cadaval Sampedro

20/2/2023

La deuda pública española cerró 2022 en el 113,1% del PIB, dos puntos por debajo del objetivo que estimaba el plan presupuestario del Gobierno. Esto supone una caída de 5,2 puntos con respecto al año anterior, si bien en términos absolutos el volumen de compromisos pendientes a finales de diciembre superó los 1,5 billones de euros, 75.267 millones más, lo que indica que la caída relativa de la ratio deuda sobre PIB se debe al crecimiento de la economía y al comportamiento del deflactor del PIB y no a una reducción de la deuda pública en circulación.

Este comportamiento ha de enmarcarse en el ámbito de la deuda pública mundial, que se ha incrementado de manera exponencial tras la *Gran Recesión*, hasta el punto de que si se suman las obligaciones de todos los gobiernos superan los 85 billones de euros, es decir, lo equivalente al 100% del PIB mundial. Diversas crisis y episodios fueron engordando la bola de nieve que alimentaron los *Bancos Centrales* con políticas monetarias expansivas traducidas en bajos tipos de interés –con valores incluso negativos– y una estrategia de compras masivas de deuda pública. Esta situación, que a nivel de economías avanzadas supuso un salto de 35 puntos de PIB en la década que siguió a la *Gran Recesión*, es todavía más llamativa en el caso español, donde la *deuda pública sobre PIB* pasó de un 39,7% en diciembre de 2008 al 98,3% en diciembre de 2019, antes de que la pandemia elevase esa ratio hasta el 113,1% del PIB que refleja hoy. Este legado de deuda tendrá consecuencias importantes en un futuro inmediato ante el cambio de tendencia en la política monetaria que han comenzado a practicar las grandes autoridades monetarias como son la Reserva Federal, El Banco de Inglaterra o el Banco Central Europeo, plasmadas en una restricción de crédito y mayores tipos de interés.

A la vista de la evolución descrita en 2022, ¿Podrá mantenerse el ritmo de disminución de la deuda pública española en los próximos años?

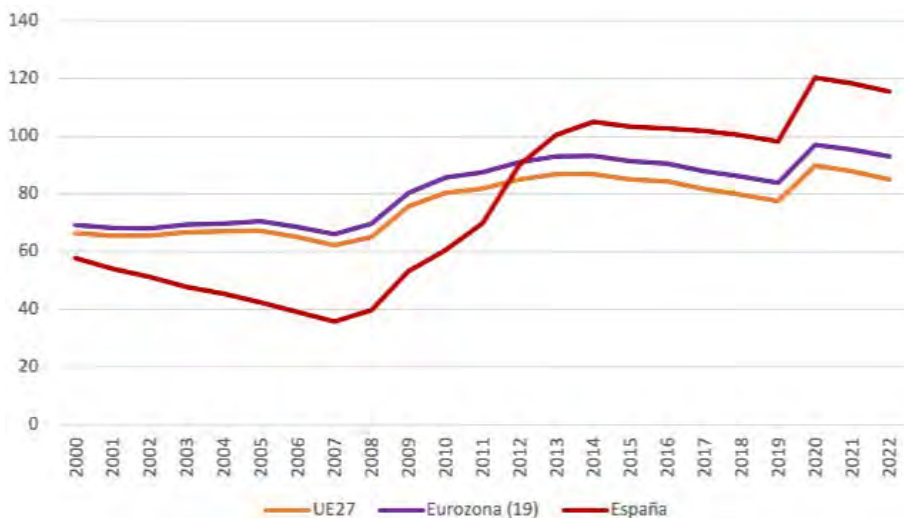
La reducción de la ratio que ha experimentado la deuda pública española entre 2021 y 2023 es la mayor de la historia reciente, pero ha contado con el rebote de la economía tras el confinamiento, magnitudes que no se esperan para 2023, donde las previsiones apuntan a un crecimiento del PIB en torno al 1%, lo que tendrá su efecto directo sobre la capacidad de reducción de la deuda, en ausencia de reformas estructurales. Esto va

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

a significar una contención más lenta de la deuda, en un país, *España*, que es el cuarto con la ratio más alta, lejos de *Grecia* o *Italia*, por debajo de *Portugal* y a la par que *Francia*, pero muy por encima del resto de países del euro y veinte puntos más que la media europea (ver gráfico).

Evolución deuda pública/PIB (%) España, Eurozona, UE27



Elaboración propia. Eurostat.

En este contexto huelga señalar la necesidad de reducir los niveles de deuda, más aún cuando el incremento de los tipos de interés es un hecho, lo que va a suponer un gasto financiero muy superior al actual. Para entendernos, si se produce un encarecimiento de un punto en la deuda pública esto supondrá detraer más de 13.000 millones de euros al presupuesto, cuatro veces lo que se destina al *Ingreso Mínimo Vital* o de lo que en su día se consignó al *paquete de ayudas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial* que se desplegó durante la *Covid-19*.

Ante este panorama es importante que la entrada en funcionamiento de las *nuevas reglas fiscales* coincida con la implementación de un *plan de consolidación fiscal* que permita reducir el nivel de deuda pública y déficit estructural. De momento el Gobierno no ha presentado el suyo, para lo que se ha valido de la suspensión de las reglas fiscales, pero esto no podrá permanecer así durante mucho más tiempo. Tras más de doscientas contribuciones de todos los países miembros y organismos internacionales, la propuesta de reforma de la gobernanza económica europea se apoya sobre unas nuevas reglas que, como ha reconocido la *Comisión*, avanzan hacia una propuesta “realista”,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

con planes de ajuste de las cuentas públicas diferenciados por países y con un tratamiento específico para aquellos que sean incumplidores.

Esta postura se alinea con la que ha defendido la vicepresidenta primera y ministra de asuntos económicos y transición digital, NADIA CALVIÑO. El paquete se complementa con el diseño de un nuevo sistema de sanciones, menos cuantiosas, pero más ejecutables que las anteriores, sin las reglas de oro que algunos estados solicitaban, pero con propuestas específicas para aquellos países que afronten reformas estructurales de calado y políticas tendentes a la consecución de la doble transición: *digital y verde*, a la hora de fijar los horizontes temporales de las estrategias de consolidación. Los umbrales máximos del *3% del déficit y del 60% de la deuda* se contemplan a medio plazo, con una cláusula de escape semejante a la actual para hacer frente a los choques asimétricos que afecten a la eurozona. Las instituciones europeas seguirán teniendo el papel básico de supervisoras, si bien las autoridades fiscales independiente, *AIReF* en el caso de España, tendrán mayor protagonismo. Como novedad importante, si prospera la posición que ha marcado la Comisión en noviembre, está un incremento de responsabilidad para las personas titulares de las carteras ministeriales de hacienda, que deberán rendir cuentas no solo ante su Parlamento sino también ante el europeo, lo que conllevará importantes costes políticos y económicos en caso de incumplimientos injustificados.

En apenas unos meses todo esto que ahora es inconcreción y debate será una realidad y los estados miembros –léase España– deberán presentar su plan de consolidación fiscal. La coyuntura ayudará cada vez menos a sanear las cuentas públicas, así que urge concretar las líneas maestras de la política fiscal y de ajuste en este país. Queda mucho trabajo por delante, ni siquiera el año electoral puede servir como excusa.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Next Generation EU: la hora de las comunidades autónomas

Francisco J. Delgado Rivero

27/2/2023

Es bien (re)conocido que el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España*—PRTR o Plan— adoleció de la necesaria participación activa de las regiones en su gestación. La complejidad territorial y política para consensuar un plan de país, la novedad del instrumento, así como la necesidad de cerrar un documento sin gran dilación para convencer a Europa, vencieron a la racionalidad de diseñar una estrategia en la que todos los niveles de gobierno, por supuesto entidades locales incluidas, tuviesen el protagonismo que se merecen.

No obstante, y como no podía de ser de otra manera por nuestra organización administrativa y descentralización, las comunidades autónomas —y las entidades locales— han tenido un papel destacado para implementar el Plan, aunque más como meras gestoras o ventanillas para canalizar los fondos que les fueron asignados fundamentalmente a través de las Conferencias Sectoriales. Basta con revisar los datos oficiales disponibles aquí, donde también se pueden ver con mucho detalle los criterios utilizados para la regionalización de fondos.

Asignaciones a las Comunidades Autónomas (en millones de euros)

31 de diciembre de 2022



Ahora, ya comenzado 2023, año en el que se deberían comprometer los casi 70.000 millones de subvenciones iniciales, es el momento de evaluar lo realizado hasta la fecha y cerrar la Adenda del Plan con las subvenciones adicionales concedidas, 7.700

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

millones –por la peor evolución final de España en 2020-2021– y el tramo de préstamos, 84.000 millones, junto a los recursos del nuevo *RePowerEU*, unos 2.600 millones más. En este sentido, ahora sí, las regiones –y entidades locales– deberían tener el protagonismo que se merecen. Y sería deseable, también, lograr un acuerdo político sobre la *Adenda* puesto que afecta sensiblemente a los próximos años y gobiernos.

Las regiones, además de esa participación activa en la nueva *Adenda del Plan*, deberían poder implantar una especie de *PERTEs* a nivel regional, para grandes proyectos tractores, como discutimos en su momento [aquí](#). La creación de un fondo para inversiones sostenibles de las comunidades autónomas en el proyecto de *Adenda*, con 20.000 millones, parece que puede ir en esa dirección, pero aún no se dispone de toda la información para valorar el alcance de este fondo –ni siquiera está aprobada la *Adenda*–.

En todo caso, las comunidades autónomas deberían hacer un mayor esfuerzo de transparencia e información sobre el uso de los fondos europeos. Al igual que el gobierno regional publica informes periódicos de ejecución, el último de febrero disponible [aquí](#), incluyendo fichas de cada región de una página, sería bueno que las regiones hiciesen lo propio con informes regionales. Además, basta con buscar y revisar las webs de fondos europeos de las distintas comunidades autónomas para comprobar que queda mucho por hacer. En este sentido, me gustaría destacar por ejemplo los datos publicados por el Principado de Asturias, una Excel con mucha información sobre el despliegue por consejerías o componentes, disponible [aquí](#), o la web sobre los proyectos en Cataluña y Baleares que se puede consultar [aquí](#).

En suma, a estas alturas en el camino de los fondos europeos Next Generation EU, junto al necesario impulso en la ejecución –y control y evaluación– se hace imprescindible el protagonismo de las regiones –y las entidades locales–, y la necesaria aprobación de la *Adenda del Plan* es la excusa perfecta para lograr una verdadera cogobernanza. Es la hora de las comunidades autónomas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

El impuesto a las grandes mentiras

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

7/3/2023

Las *reacciones al Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas* ponen de manifiesto muchas cosas, algunas quizá incluso más valiosas que la recaudación que pueda obtener.

Entre ellas están las que resultan de los *consejos de los asesores para evitar el pago del impuesto*: crear una empresa familiar (sobre todo en el sector inmobiliario) para aprovechar la exención; cambiar, al menos un poco, de residencia fiscal; disminuir (o disimular) tu renta para aprovechar el límite conjunto de tributación entre renta y patrimonio; o dividir tus propiedades.

Son las mismas “mentirijillas” fiscales que ya fomentaba anteriormente el impuesto sobre el patrimonio, pero que la reciente superposición del impuesto sobre las grandes fortunas –afectando a las comunidades que lo bonificaban– ha vuelto a poner de moda. Y así, de nuevo, los asesores y expertos dicen sin tapujos lo que todos deberíamos saber pese a que pueda sonrojarnos. Por ejemplo¹: “es más fácil crear un patrimonio exento a través de la compra de inmuebles que inventarse un negocio de la nada en otro sector”; “si queremos acogernos a este límite tenemos que hacer todo lo posible por no tener renta”; “podríamos jugar con el límite conjunto si le damos a la mujer la parte del patrimonio que no genera rendimiento para que el límite salte cuanto antes”, u “otra opción es decantarse por no recibir rentas ni dividendos, ya que todo lo que aflore como ganancia patrimonial a más de un año no computa”. Y para rematar: “Pero ¿cómo vivir durante ese tiempo? Una alternativa, es tener una línea de crédito vinculada a la cartera de fondos del cliente, que se devuelve posteriormente con una venta parcial de la misma.” Y lo más llamativo de todo es que estas “mentirijillas” son *perfectamente legales*.

Por otra parte, son relevantes también algunos de los *argumentos utilizados para oponerse al gravamen*, en especial dos: que atenta a la autonomía de las comunidades autónomas (en muchos casos esgrimido por aquellos menos partidarios de la descentralización; aunque en este caso también sucede totalmente lo contrario); y que no es necesario porque los ingresos públicos ya van muy bien (aunque al mismo tiempo se argumente que el país está quebrado).

¹ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/10/17/economia/1666028885_211961.html; <https://cincodias.elpais.com/economia/2023-02-20/la-banca-privada-ya-ofrece-asesoramiento-para-reducir-la-factura-del-impuesto-a-los-ricos.html>.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Por último, el impuesto también pone de relieve el *valor monetario que una autonomía atribuye a mantener sus decisiones*, cueste lo que cueste a sus ciudadanos. Así, si una comunidad espera que se recauden, digamos, 1.000 millones por el nuevo impuesto temporal en su territorio, le bastaría con modificar su propio impuesto sobre el patrimonio para asegurarse de que esos 1.000 millones se quedaran en su presupuesto (el impuesto sobre el patrimonio autonómico es deducible del impuesto temporal) y con ellos mejorar la vida de sus ciudadanos (sanidad, educación, infraestructuras...mil millones dan para mucho). Si no lo hace, los contribuyentes afectados seguirán pagando el impuesto y, además, esa recaudación no se quedará en su comunidad.

Es cierto que *existe la posibilidad de que un recurso llegue a anular el nuevo gravamen*. En cuyo caso, la comunidad afectada al no haber elevado su impuesto sobre el patrimonio permitiría que los contribuyentes afectados recuperasen el pago del impuesto temporal. Aquí *el equilibrio de beneficiados por las dos opciones dependerá de la probabilidad de que el recurso tenga o no éxito*. Si la probabilidad de éxito del recurso fuese del 50% significaría que una comunidad que no elevase su impuesto está dispuesta a pagar/perder 1.000 millones de todos sus ciudadanos (la recaudación cierta que dejará de ingresar) para que los potenciales contribuyentes del impuesto temporal recuperen 500 en términos esperados. Si la probabilidad de éxito del recurso fuese del 10%, la comunidad estaría aceptando perder 1.000 millones en su presupuesto para que los contribuyentes más ricos recuperen (de nuevo en términos esperados) 100. En el primer caso, que la comunidad mantenga sus decisiones (no elevar su propio impuesto sobre el patrimonio) le estaría constando 500 millones netos a sus ciudadanos y en el segundo 900. Solo en el caso de que la probabilidad de éxito del recurso fuese del cien por cien, la decisión de la comunidad de no elevar su propio impuesto sobre el patrimonio supondría un saldo cero para el conjunto de sus ciudadanos, no se consiguen 1.000 millones más para el presupuesto, pero tampoco los potenciales contribuyentes tienen que pagar (les devuelven) esos mil millones al triunfar el recurso. Por supuesto, en el caso contrario de que la probabilidad de éxito del recurso fuese del 0%, la decisión de una comunidad de no recuperar para su presupuesto la recaudación del impuesto sobre el patrimonio tendría para sus ciudadanos un coste de 1.000 millones.

En definitiva, gracias al nuevo impuesto hemos recordado que *nuestro patrimonio puede o no ser "empresarial"* con algunos ajustes, que *podemos o no tener "renta"* según como nos organicemos, *vivir o no vivir en España*, estar o no a favor de la *descentralización*, tener o no problemas de *estabilidad presupuestaria* o, incluso, *contar o no con 1.000 millones* más en nuestro presupuesto. No es poco para un impuesto temporal.

El Ingreso Mínimo Vital y las Rentas Mínimas de las comunidades autónomas: ¿programas complementarios o sustitutivos?

Ana Herrero Alcalde

Luis Ayala Cañón

13/3/2023

Las *Rentas Mínimas* de las comunidades autónomas han sido, durante los últimos 30 años, la última red de protección de nuestro Estado de bienestar para atender las necesidades básicas de los hogares en una situación más vulnerable. Durante todo ese periodo, las comunidades han disfrutado de total autonomía para diseñar sus programas, ya que el gobierno central no ha ejercido ninguna coordinación, ni tampoco ha aportado recursos para financiarlos. Aunque estas políticas regionales han ido consolidando su presencia en los presupuestos autonómicos, distintos organismos de la Unión Europea han advertido en varias ocasiones del fraccionamiento y la gran heterogeneidad de estos programas de protección social. Además, numerosos informes han destacado la escasa cobertura (alcance) y cuantía (intensidad) de las prestaciones, con niveles muy bajos en algunas comunidades.

En este marco, la irrupción de la pandemia iniciada en 2020 no hizo sino acelerar el proyecto de crear un mecanismo de garantía de ingresos de ámbito nacional, el *Ingreso Mínimo Vital* (IMV), que prevé su coexistencia con los programas autonómicos de rentas mínimas. Con la puesta en marcha del IMV, cabía esperar que las comunidades reaccionasen modificando el diseño de sus propios programas. Por una parte, podían cambiar la cuantía de las prestaciones que otorgan a las familias, haciéndolas más o menos generosas que antes. Por otra, podían alterar las condiciones de acceso a las prestaciones, haciéndolas más restrictivas o más laxas, o buscando o no alternativas para trasvasar los beneficiarios de sus programas al IMV, de modo que variase el número de estos. Tanto la modificación de las cuantías, como de las condiciones de acceso a la prestación, tendrían impacto en el gasto ejecutado por las comunidades.

Aunque aún es pronto para saber si se mantendrán las tendencias en el largo plazo, ya se han observado algunos movimientos autonómicos en distintas direcciones. La tabla que se muestra más abajo ofrece información acerca de la evolución de las tres variables a las que nos hemos referido entre 2019 –año previo a la pandemia– y 2021, último ejercicio para el que disponemos de información.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Cambios en los programas de Rentas Mínimas de las comunidades autónomas
(2019-2021)

	Cuantía de la prestación básica	Beneficiarios	Gasto ejecutado
Andalucía	+	+	-
Aragón	=	-	-
Asturias	=	-	-
Baleares	+	-	+
Canarias	+	+	+
Cantabria	+	-	-
Castilla-La -Mancha	-	-	-
Castilla y León	+	-	-
Cataluña	+	+	+
Extremadura	+	-	-
Galicia	+	-	-
Madrid	=	-	-
Murcia	+	-	-
Navarra	+	+	+
País Vasco	-	+	+
Rioja	+	-	-
C.Valenciana	=	+	+
Total	+	+	+

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Desde una perspectiva agregada, se observa que, tanto la prestación básica que recibe un hogar compuesto por una sola persona, como el número de beneficiarios atendidos por los programas autonómicos, crecieron entre 2019 y 2021. En ausencia del IMV, este incremento habría sido esperable en todos los territorios, aunque con distinta intensidad, debido al shock que supuso la pandemia sobre el empleo y las rentas de los hogares, con un aumento muy notable del número de hogares que dejaron de recibir estas.

Ahora bien, con la aprobación del IMV en 2020 se establece un escenario distinto, en el que las comunidades autónomas podían reaccionar en distintas direcciones. Aunque,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

como hemos dicho, el efecto medio ha sido positivo, ese comportamiento esconde mucha heterogeneidad interna y hay una mayoría de comunidades en las que el gasto se ha reducido. Mientras *Canarias*, *Cataluña* y *Navarra* han *complementado* el IMV mediante el aumento de sus prestaciones y del número de beneficiarios, otras regiones han utilizado la prestación nacional como *sustitutiva* de su propio programa, reduciendo tanto las cuantías a pagar como el número de beneficiarios. Otros territorios han tenido comportamientos mixtos, con un predominio de pequeños aumentos de las prestaciones y con disminuciones significativas del número de beneficiarios. El resultado de ambos movimientos ha dado lugar a una disminución del gasto muy notable en este grupo de comunidades, que en la mayoría de los casos no se ha asignado a otros programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Estos comportamientos parecen desviarse de las expectativas iniciales del Ministerio, cuyo objetivo era que el IMV fuera una prestación que sirviera de “suelo” del sistema de garantía de ingresos en España, dejando dos posibles opciones para las comunidades: suplementar la nueva prestación dando cobertura a colectivos que quedaban fuera del IMV, como los inmigrantes irregulares o los que no cumplen el criterio de edad u otros requisitos, o complementarla, dedicando parte de sus recursos presupuestarios anteriores a añadir a la cuantía del IMV una cantidad que aumentara su capacidad protectora. La realidad es que, aunque algunas comunidades autónomas sí se han ajustado a esta idea de subsidiariedad, otras han querido competir con el gobierno nacional con prestaciones más generosas, mientras que un tercer grupo ha aprovechado la oportunidad para reducir gastos. El riesgo es que esta variedad de estrategias lleve al final del proceso a un sistema todavía más heterogéneo, que podría ampliar en lugar de reducir la actual fragmentación territorial de la última red de protección.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Lobbies, dogmatismo, e ineficiencia. El caso de las subastas de medicamentos

Luis Ángel Hierro Recio

21/3/2023

Allá por el final de 2011, en plena crisis económica, en Andalucía se aprobó un Decreto-ley de medidas urgentes sobre prestación farmacéutica del Sistema Sanitario Público con el que se implantaba el conocido como *sistema de subasta de medicamentos*. El mismo consistía en la convocatoria de concursos para adjudicar el suministro en monopolio de un principio activo en formato de medicamento genérico que se adjudicaba a la empresa que ofreciera el precio más barato. Una vez adjudicada, las farmacias estaban obligadas a suministrar el fármaco que había ganado la subasta cuando el principio activo era recetado por un facultativo del Servicio Andaluz de Salud (SAS). *Los efectos de las subastas fueron inmediatos, se redujo sustancialmente la factura de medicamentos pagada por el SAS y se introdujo competencia en el sector.*

El problema era que, obviamente, todo ahorro del dinero público repercutía en menores ingresos para las empresas fabricantes de medicamentos y en menores ingresos de las oficinas de farmacia, que trabajan con un porcentaje fijo de margen y que por tanto si se reducía el precio del medicamento vendido se reducía la cantidad que ingresaban. Además, las subastas abrían el mercado a fabricantes extranjeros, que rompían la lógica oligopolista del mercado nacional.

La guerra contra las subastas de la industria farmacéutica y de las oficinas de farmacia fue total. Los incontables miembros del lobby farmacéutico, Farmaindustria (la Asociación Nacional Empresarial de la Industria Farmacéutica), la Confederación Empresarial de Oficinas de Farmacia de Andalucía (CEOFA), la Federación Empresarial de Farmacéuticos Españoles (FEFE), el Consejo General de Colegios Farmacéuticos, la Asociación Española de Medicamentos Genéricos (AESEG), etc. se emplearon a fondo para terminar con las subastas. Crearon un ambiente en contra difundiendo bulos sobre la teórica menor eficacia de los medicamentos genéricos, sobre desabastecimientos masivos y sobre que iban a desaparecer farmacias y, por supuesto, recurrieron ante los tribunales todo lo recurrible. Las principales fabricantes en España se negaron a participar en las subastas y el Partido Popular, esgrimiendo la eficiencia del mercado libre, se lanzó contra la medida y el Gobierno de MARIANO RAJOY recurrió años tras año al Tribunal Constitucional el sistema de subasta.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Los resultados económicos de las subastas fueron analizados en un trabajo publicado en 2018 en la revista *Health Policy*, en el que se estimaba un ahorro de más de 1.000 millones de euros en solo 6 meses si se aplicaba el sistema de subasta en toda España.

Por su parte la AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) en su *Estudio de Medicamentos Dispensados a través de Receta Médica incluido en la Evaluación del Gasto Público de 2018* señalaba que el descuento medio obtenido en el precio del medicamento en las subastas había sido del 24% y que el ahorro para el periodo durante el que se había aplicado el sistema se estimaba en 570 millones de euros. Además, desmontaba los bulos del desabastecimiento y del cierre de farmacias, y dado el éxito de la medida, *la propia AIREF recomendaba las subastas como un mecanismo de ahorro de gasto público.*

A pesar de la eficiencia del sistema y del ahorro de costes demostrado, el día 28 de diciembre de 2020, rodeado de los representantes del lobby farmacéutico (Colegios de Farmacéuticos, Consejo Andaluz de Farmacéuticos, Farmaindustria, AESEG) el presidente de la Junta de Andalucía, Moreno Bonilla, cumplió el compromiso del PP y anunció solemnemente el vencimiento del último concurso y por tanto el fin de las subastas de medicamentos en Andalucía. Obviamente, en el acto no había presente ningún representante de asociaciones de consumidores, ni de usuarios de la sanidad pública, ni, obviamente, de la AIREF.

Por esas casualidades que otorga la historia, apenas dos meses y medio antes de la exhibición de poder del lobby farmacéutico y de la claudicación pública del Presidente de la Junta, había sido anunciada la concesión del *Premio Nobel de Economía a los profesores de ROBERT WILSON y PAUL MILGROM* por sus aportaciones para mejorar la teoría de las subastas y para la creación de nuevos formatos de subastas, reconociendo así el papel de las mismas en la consecución de la eficiencia económica. *La Junta de Andalucía navegaba contra el viento de la ciencia.*

Tabla

Tasa de incremento anual del gasto en productos farmacéuticos y sanitarios por recetas médicas u orden de dispensación

Administración	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
Total Administraciones	1,3	3,9	2,6	2,8	2,2	3,4	7,3
Total Comunidades Autónomas	1,5	4,0	2,6	2,8	2,2	3,5	7,4
Andalucía	-1,0	2,3	1,9	3,7	0,8	9,5	15,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

El gasto sanitario andaluz, que por las subastas había crecido a un ritmo muy inferior al nacional se desbocó, duplicando en 2021 la tasa de crecimiento del conjunto de Comunidades Autónomas, 15,7% frente al 7,4%.

Tal fue el quebranto económico que produjo la eliminación de las subastas que la propia Consejería de Hacienda, cuyo titular era JUAN BRAVO, emitió a final de 2022 un durísimo informe en el que se quejaba de la eliminación de las subastas sin haber articulado ningún sistema de ahorro de gasto que las compensara.

A fecha de hoy el incremento del gasto en medicamentos en Andalucía sigue disparado y no se frena. Los ciudadanos andaluces pagan sus medicamentos más caros y soportan el coste de oportunidad de no poder dedicar los recursos que ahorrarían por las subastas a otro gasto sanitario, por ejemplo, a pagar médicos. Conclusión esta que es igualmente válida para el resto de Comunidades Autónomas que nunca tuvieron la gallardía de enfrentarse a los *lobbies* y ahorrar dinero a los contribuyentes.

Allá por 1967, el economista ultraliberal GORDON TULLOCK, promotor de la escuela de la Teoría de la Elección Pública, manifestaba la ineficiencia que implicaba que el sector público generara monopolios o fijara tarifas y no dejara actuar al mercado. *En el caso de las subastas de medicamentos ocurre lo contrario de lo señalado por TULLOCK, dejar libre al mercado farmacéutico y no intervenir con las subastas, generando suministradores temporales monopolistas, produce ineficiencia.* La economía tiene estas cosas, por eso mejor dejar a un lado el dogmatismo.

Las enseñanzas de Forrest Gump sobre la progresividad

David Patiño Rodríguez

27/3/2023

El cine, en ocasiones, permite entender conceptos económicos complejos. Les invito a que vean la hilarante escena en la que FORREST GUMP cuenta qué le pasó cuando invirtió algo de dinero en una *empresa de fruta*. Posiblemente, no hay mejor forma de entender por qué las ganancias de capital, incluso aunque no se realicen, hacen que la capacidad de pago del que las obtiene crezca, incluso tanto como en esta ocasión.

El *impuesto sobre la renta* grava los ingresos de las personas, concebidos como una medida de la capacidad que les genera para financiar la actividad del sector público. Existe un amplio consenso de que basar el reparto de los impuestos en la capacidad de pago es bastante razonable y en España, además, es mandato constitucional. También hay consenso de que la mejor forma de medir eso es lo que habitualmente se conoce como *renta extensiva* que viene a ser lo que se ha consumido en un año más (o menos) lo que se ha modificado el patrimonio del contribuyente. De modo que incluye situaciones en las que los ingresos han sido suficientes como para financiar el consumo del periodo y para ahorrar (y por tanto tus posesiones han crecido). Por el contrario, si las cosas no han ido muy bien, o el consumo ha sido muy elevado, la base se minorará en la cuantía por la que se han reducido las posesiones, caso de que el contribuyente haya tenido que financiar su consumo de esta forma. Esta definición incluye todos los ingresos que cualquier persona definiría como *renta*, pero también incluye otros ingresos como las ganancias de capital que no siempre son tan evidentes.

Como hemos apuntado, cuando se obtienen *ganancias de capital* la capacidad económica crece, independientemente de que dichas ganancias se realicen o no. FORREST nos muestra que efectivamente es así, pero no siempre es fácil de entenderlo. El público entiende que se graven las plusvalías obtenidas en la venta de una casa, pero no es fácil de entender que haya que gravar al afortunado poseedor de una casa que se haya revalorizado mucho, si no la ha vendido. De hecho, muchas veces es recomendable y hay razones de sobra para hacerlo así. Dado que la ganancia de capital no pasa por el mercado, a no ser que el activo cotice en un mercado oficial como la bolsa, habrá problemas para valorar la plusvalía. En el caso de que haya volatilidad en los precios, puede generar un serio problema de liquidez y dar lugar a situaciones que pueden ser muy injustas. Imaginemos a un matrimonio de ancianos que vive en su piso de toda la vida situado en un barrio que se ha gentrificado, de modo que ahora es muy codiciado. Es muy probable que esta pareja no tenga pensamiento alguno de mudarse

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

y si les hiciéramos tributar por lo que se ha incrementado el valor de su vivienda, es posible que se diera la situación absurda de que llegaran a tener que vender el piso para pagar el impuesto.

Por supuesto no tener que tributar por estos incrementos es razonable, y la gente lo entiende bien. Pero esta solución genera el problema que nos lleva de nuevo a la casilla número uno. Las ganancias de capital, incluso aunque no se realizan, elevan la capacidad de pago de los individuos que las obtienen. Por tanto, si no las gravamos, beneficiamos a los que las obtienen respecto de otros contribuyentes que reciben otro tipo de ingresos, incluidos los que realicen sus ganancias de capital. *En la mayor parte de las ocasiones, los beneficios de no gravar estos ingresos compensan sus inconvenientes. Pero no siempre. Una de estas ocasiones se da cuando se trata de personas muy ricas.*

Las personas muy ricas tienen características que las hacen diferentes al resto. Para la mayoría de nosotros, la principal fuente de ingresos es nuestro trabajo. Sin embargo, las personas muy ricas, obtienen una parte muy importante de sus ingresos procedentes del capital. De hecho, en numerosas ocasiones tal factor supone su principal fuente de ingresos. Además, concentran buena parte de la propiedad, que está mucho más concentrada que la renta. Pero vamos a centrarnos en la renta. El ya tradicional trabajo que LÓPEZ, MARÍN y ONRUBIA (2023) hacen para FEDEA muestra en su gráfico 2.1 una medida de la importancia de lo que estoy hablando. Centrándonos en 2019 (2020 es el año de la pandemia) y limitados al centil 100, es decir, el 1% de población más adinerado, estiman que las rentas del capital suponen el 64% de los ingresos de este colectivo. Esta estimación se basa en una imputación a los accionistas de los beneficios no distribuidos de las sociedades. Por el contrario, en el escenario en el que únicamente incluyen los dividendos, la importancia de las rentas del capital en este colectivo se reduce al 19% del total de ingresos. Es decir, la principal fuente de ingresos de este afortunado grupo de población lo constituyen, con mucho, los beneficios no distribuidos de las compañías de las que son propietarios. Como también se aprecia en el gráfico, en el resto de la población, los cambios entre los escenarios son bastante reducidos. *La consecuencia de todo esto es que la principal fuente de ingresos de los más ricos está exenta de tributación en el IRPF.*

Para ser justos, es necesario reconocer que estos ingresos son objeto de tributación, a pesar de no gravarse en el IRPF. Por ejemplo, y volviendo a la pareja de ancianos que vivía en el barrio en el que abundan las panaderías en las que se elaboran artesanalmente cientos de tipos de pan. Cuando, tras una maravillosa y larga vida, finalmente fallezcan, sus herederos tendrán que pagar el impuesto de sucesiones y donaciones. La base imponible de este impuesto gravará las enormes ganancias de capital generadas

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

en el piso de la simpática pareja. Por otro lado, el impuesto de sociedades grava los beneficios de estas empresas, tanto si se han distribuidos en forma de dividendo como si no. De esta forma, los afortunados integrantes del 1% más rico de población están tributando por sus ganancias de capital no realizadas. Por último, como sabemos, en España existe un impuesto sobre el patrimonio. Este impuesto grava periódicamente los patrimonios personales con una tarifa progresiva dejando un mínimo exento elevado. De esta forma, también se gravan estos ingresos.

Me imagino que se habrán dado cuenta ya de algunos detalles respecto de la exposición del párrafo anterior. Como seguro que sabrán, algunas CCAA han llevado a tipo 0 el impuesto de sucesiones y donaciones. El impuesto de patrimonio siempre ha sido muy cuestionado en su diseño. Desde luego dista mucho de ser el impuesto progresivo sobre grandes fortunas que propugna algún sector de la doctrina. Pero además, también algunas CCAA bonifican el 100% de su cuota. En especial y respecto de estos dos impuestos, una de esas CCAA es Madrid, que lo viene haciendo desde 2011, y recientemente se ha unido mi Andalucía. El caso de Madrid, es especialmente significativo pues concentra más del 50% de la base imponible del impuesto de patrimonio y por tanto, a buena parte de las personas que forman el 1% al que nos referimos. Por último, la situación en el impuesto de sociedades también es llamativa. El tipo impositivo ponderado por el PIB de un grupo de 180 países de todo el mundo en 2022 se había reducido un 45% respecto del que había en 1980. De hecho, ha bajado relativamente más en los países ricos y especialmente en Europa, que es la región del mundo con los tipos más bajos en este impuesto ([Tax Foundation 2022](#)). Desde esta perspectiva, no nos debería extrañar que la progresividad de nuestros sistemas impositivos haya tomado la derivada que han estimado [SAEZ y ZUCMAN \(2020\)](#) y den lugar a las tendencias tan reveladoras que presentan en su magnífico trabajo.

Termino el post recordando que la percepción generalizada de que el sistema tributario es equitativo es una condición imprescindible para su aceptación.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

El compromiso de los ayuntamientos con la educación

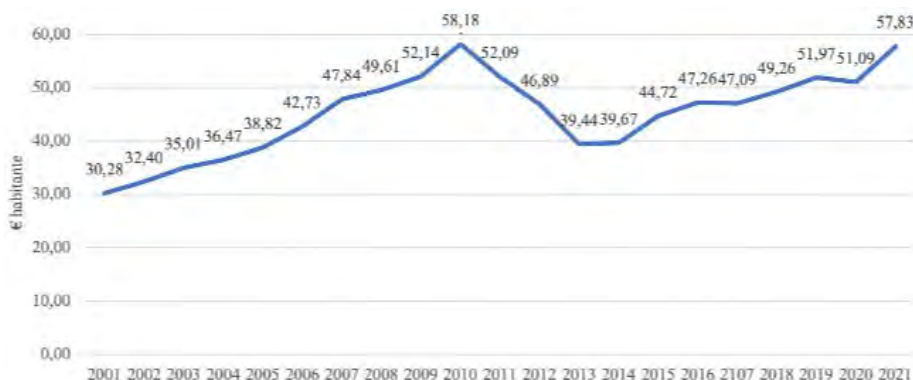
Maite Vilalta Ferrer

10/4/2023

El año 2021 el conjunto de los ayuntamientos españoles asignó un 5,0% de su total de gasto a la prestación de servicios educativos. Concretamente este gasto se destinó a, entre otras actuaciones, escuelas infantiles para menores de tres años, escuelas públicas de educación infantil y primaria, enseñanzas musicales y artísticas, actividades extraescolares, a servicios de atención a la pequeña infancia, transporte escolar, programas de prevención del abandono y del absentismo escolar, organización de colonias de verano, becas y ayudas las familias, etc.

Si se analiza el comportamiento de este gasto a lo largo de los últimos 20 años, el siguiente gráfico muestra que el gasto por habitante en educación realizado por los ayuntamientos españoles, no dejó de crecer durante el período que va del 2001 al 2010 (se pasó de 30,28 euros a 58,18 euros). Como es bien sabido, con la crisis económica del 2008 y la posterior implementación de las políticas de restricción del gasto público llegaron los recortes y, a la vista de los datos del gráfico, afectaron también a los servicios educativos municipales. El gasto municipal en educación empezó a disminuir a partir del 2010 y, en tan solo tres años, el gasto por habitante había caído hasta los 39,44 euros (prácticamente 19 euros menos que en el 2010). Aunque más tímidamente, a partir del 2014 se vuelve a recuperar el comportamiento ascendente de antes de la crisis económica, de manera que, en el 2021, se alcanza una cifra muy similar, aunque aún inferior, a la del 2010.

Evolución del gasto en educación del conjunto de municipios españoles €/habitante



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública e INE.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Los datos de la siguiente tabla permiten comparar las tasas anuales de variación acumulada del gasto municipal en educación, con las del total de gasto municipal. Es fácil observar que cuando el total de gasto municipal crece, el gasto en educación también lo hace, y lo que es relevante destacar, es que éste lo hace a una tasa superior. Ello es lo que ocurre durante los períodos 2001-2010 y 2014-2021. Estos datos podrían estar indicando que los servicios educativos se aprovechan de las fases expansivas del gasto municipal, es decir, *la educación constituye un importante destino del gasto municipal cuando las cosas van bien y cuando la situación de la hacienda municipal lo permite*.

La misma tabla muestra que cuando el total de gasto municipal disminuye (período 2010-2014), el gasto en educación también, y lo que resulta muy significativo es que, también en este caso, éste lo hace a una tasa superior. Ello indica que los *recortes realizados por los ayuntamientos durante estos años, afectaron considerablemente a los servicios educativos*. Se podría decir que cuando las cosas van mal, el gasto municipal en educación es uno de los que relativamente más se resiente.

Tasa de variación anual acumulada del gasto por habitante de los municipios españoles (%)

	Período 2001 2010	Período 2010 2014	Período 2014 2021
Gasto municipal en educación	7,5%	-9,1%	5,5%
Total gasto municipal	5,6%	-4,8%	2,5%

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública e INE.

Y, ¿qué podría explicar este comportamiento? ¿Por qué la disminución del gasto educativo estuvo “tan por encima” del gasto total? ¿Es que los municipios dejaron de estar de golpe comprometidos con la educación? Seguramente cabría llevar a cabo un estudio con más profundidad para poder comprobar cuáles son los determinantes del comportamiento del gasto municipal en educación, pero me atrevería a decir que buena parte de la explicación se debe a su *marco competencial y a las deficiencias de su modelo de financiación*.

La mayoría de los servicios educativos que prestan nuestros ayuntamientos, no forman parte del listado de servicios de prestación obligatoria según el actual marco jurídico; en la mayoría de los casos los prestan simplemente para atender las necesidades de sus ciudadanos. Es decir, no están legalmente obligados a hacerlo, pero sí responsablemente, tal como manifiestan algunos de sus alcaldes y alcaldesas. Y lo hacen con los recursos que les proporciona un modelo de financiación que fue diseñado a finales de los 80 y que, naturalmente, presenta problemas de adaptación a las necesidades de la sociedad actual.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Los datos parecen indicar que cuando las cosas se tuercen financieramente, los ayuntamientos dejan de prestar (o lo hacen en menor medida) este tipo de servicios no obligatorios. Es cierto que los municipios reciben recursos de otras administraciones, principalmente de las autonómicas, que contribuyen a financiar algunos de estos servicios educativos, pero también es cierto que estas administraciones dejan de hacerlo (o lo hacen en menor medida) cuando les conviene, por ejemplo, cuando deciden recortar su propio gasto (VILALTA, 2023).

Los gobiernos locales están siendo protagonistas de muchos de los cambios que se están produciendo. Los ayuntamientos están destinando recursos a la prestación de servicios que, como la educación, muy previsiblemente no estaba previsto que lo hicieran, pero lo hacen. La solución no es que dejen de hacerlo, si no que puedan hacerlo en condiciones óptimas, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad, y si tener que depender de las decisiones de otras administraciones, porque por muchas razones son, muy probablemente, la administración que más justificado está que lo hagan. Los escasos cambios legislativos que se han llevado a cabo hasta ahora han sido más bien parches que no han resuelto la situación.

No por haberlo hecho con anterioridad en múltiples ocasiones, debemos dejar de reclamar una solución que pasa, fundamentalmente, por reconsiderar el reparto competencial entre administraciones y el actual modelo de financiación municipal.

Disposición a pagar impuestos e información

José María Durán Cabré

Alejandro Esteller Moré

17/4/2023

El 30,90% de la población española cree que la ratio de *presión fiscal* está por encima del 45%; el 36,89% cree que el nivel de *deuda pública sobre el PIB* está por debajo del 75%; y el 36,27% cree que la importancia de la *economía sumergida* (como proxy del fraude fiscal) en relación con el PIB se sitúa más allá del 30%. Esas percepciones son erróneas si se toman como referencia los datos fiscales de 2020 (basados en *estimaciones para la economía sumergida*). La información sobre esas percepciones proviene de las cuatro olas de una encuesta *on-line* que llevamos a cabo cada seis meses desde mayo de 2020. Cada ola consta de poco más de 2.000 observaciones. Los resultados de una primera explotación de la encuesta están disponibles en formato de WP del IEB (coautorado con LEO RIZZO y con RICCARDO SECOMANDI). Sobre esta línea de investigación, que tiene que ver con el nivel informativo fiscal de la ciudadanía española, ya publicamos un post, donde centrábamos nuestro interés en el tema territorial.

¿Por qué es importante el nivel de información fiscal? Los ciudadanos, dadas unas preferencias, manifiestan una determinada disposición marginal a pagar impuestos, dependiendo de cuál es el coste marginal percibido de esa decisión (SAMUELSON, 1954). Las decisiones sobre la escala del sector público serán óptimas si el legislativo emplea ese criterio de decisión y los individuos “calibran” correctamente cuál es el coste marginal de recaudar un euro. Suponiendo que el proceso político internaliza o tiende a internalizar tal criterio de decisión, cabe preguntarse si los *inputs* que reciben de la ciudadanía son o no los correctos. Lo serán si su disposición marginal a pagar se basa en una información (más o menos) correcta sobre su coste marginal.

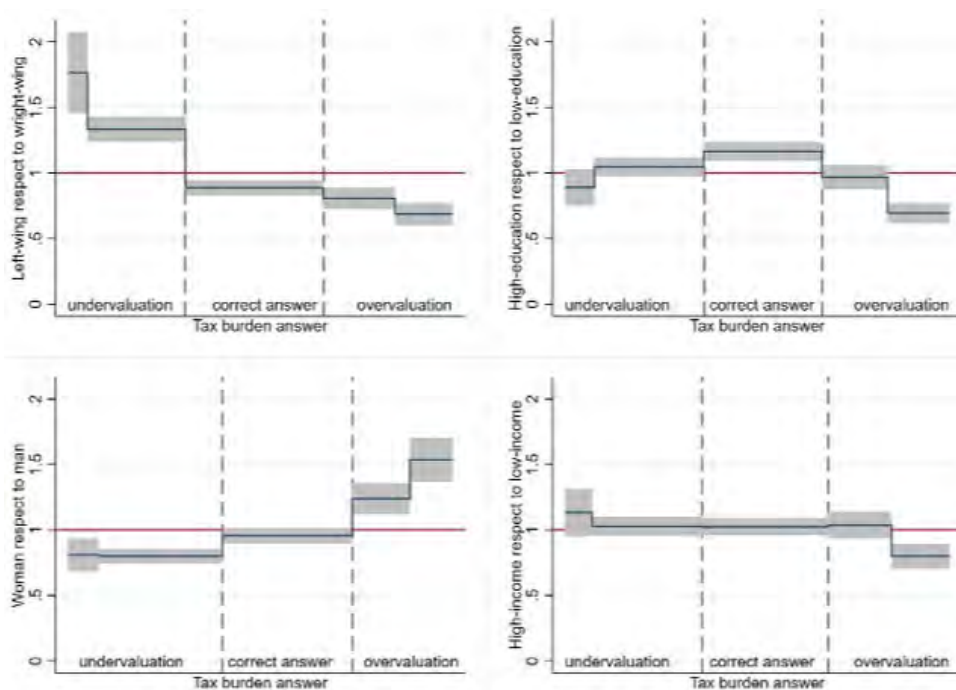
Supongamos que el sector público puede aumentar su tamaño a través de incrementar la presión fiscal hoy, endeudarse (e incrementar la presión fiscal mañana) o bien reducir el fraude fiscal. El coste marginal de cada una de estas decisiones es distinto dependiendo de cuál es la percepción del nivel actual de cada variable. Por ejemplo, si la ciudadanía infraestima el nivel de presión fiscal y el nivel de endeudamiento y sobreestima el nivel de fraude, dado un coste marginal creciente de cada uno de esos instrumentos (aumentar impuestos hoy, hacerlo mañana y forzar el cumplimiento fiscal, respectivamente), significa que se está infravalorando el coste marginal de los fondos públicos y la escala del sector público será demasiado grande. A partir de la encuesta, constatamos que la población española en su conjunto tiende a infravalorar (más que

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

sobrevalorar) la presión fiscal y a sobrevalorar (más que infravalorar) el nivel de deuda pública y el nivel de la economía sumergida. Por tanto, el impacto sobre el coste marginal social de los fondos públicos es incierto.

Eso sí, se observan sesgos por *grupos sociales*, muy marcados según la ideología. A modo de ejemplo, en el gráfico, se muestran los sesgos en el ámbito de la presión fiscal. En el cuadrante superior izquierdo, tenemos la densidad de infravaloración de los ciudadanos que se sitúan ideológicamente en la izquierda en relación con la de los que se sitúan en la derecha, así como de respuestas correctas y de sobrevaloración. Los siguientes cuadrantes en el sentido de las agujas del reloj nos muestran los resultados para el par individuos con alto nivel educativo *vs* el resto; el par individuos de renta alta *vs* el resto; y, por último, el par mujeres *vs* hombres. Cuando, para cada par, la ratio de densidades no es estadísticamente distinta de uno, el área sombreada se solapa con el eje horizontal rojo. Por tanto, para el par izquierda-derecha, concluimos que, en comparación con los individuos de derecha, los de izquierda infravaloran más la presión fiscal y la sobrevaloran menos, y también tienen un porcentaje de errores ligeramente menor.



Si también mostráramos los resultados del análisis de distribución relativa para el nivel de deuda pública y para el nivel de la economía sumergida, veríamos que el sesgo de

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

los individuos de izquierda tiende a ir en la línea de infravalorar el coste real marginal de los fondos públicos, más allá de cuáles sean sus preferencias. Dado que lo contrario pasa para los individuos de derechas, esto tiene una consecuencia inmediata sobre la polarización política (ALESINA y otros, 2020) y, por tanto, dificulta la toma de decisiones en el ámbito fiscal. No inferimos que las respuestas dadas en la encuesta sean de naturaleza estratégica (infravalorar por parte de los individuos de izquierdas para tener “más” sector público, o lo opuesto para los individuos de derechas); además, tal grado de sofisticación no tiene sentido dado el contexto de la encuesta.

Estos son solo algunos de los resultados obtenidos, que demuestran la *necesidad de aumentar el nivel informativo básico fiscal de la sociedad española*, ya no sólo en relación con la asignación impositiva por niveles de gobierno, como hicimos en un post anterior. Por su brutalidad y el papel fundamental desarrollado por el sector público, el impacto de la Covid-19 sobre las finanzas públicas podría haber sido un contexto propicio para aumentar ese nivel informativo. Y la evidencia nos muestra que, efectivamente, hubo un mayor interés por la “cosa pública” (véase el análisis de *Google Trends* en el WP). Ahora bien, el único impacto estadísticamente significativo causado por la Covid-19 es una tendencia sistemática por parte de toda la población a infravalorar el nivel de endeudamiento público. ¿Es ésta una consecuencia indeseada de la política fiscal laxa llevada a cabo durante la pandemia?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

¿Qué está pasando con Madrid?

Amadeo Fuenmayor Fernández

24/4/2023

En las últimas semanas ha resurgido, desde distintas fuentes, una idea recurrente sobre la situación de Madrid (como ciudad, como Comunidad Autónoma, como capital). Sirva como muestra dos noticias muy recientes. La primera, del 10 de abril, en el Confidencial: “406 en Madrid, cero en Galicia: el mapa de la Administración muestra cómo funciona España”. En esta noticia se asombran por el hecho de que *el 70%* de las plazas adjudicadas correspondientes al Cuerpo de Gestión de la Administración del Estado de 2019 se concentran en *Madrid*, lo que les lleva a destacar la extraordinaria centralización de la Administración del Estado español. La segunda, de la misma fecha, en el diario El País: “El hecho diferencial madrileño”. En esta noticia se describe cómo la Comunidad de Madrid ha desarrollado un modelo de gestión diferencial, muy separado de las restantes CCAA, tanto de régimen común como de régimen foral, no fundamentado en hechos diferenciales o históricos, sino basado en una ideología favorable al mercado. Y ambas noticias están estrechamente relacionadas.

Modestamente, quiero pensar que participamos en este debate con la publicación, en el año 2020, de un trabajo titulado “Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal”, publicado por el *Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas* (IVIE). En este trabajo se analizaba, en un entorno comparativo, la estructura productiva de la Comunidad de Madrid, su dinámica de atracción del trabajo y del capital, la composición del sector público, y la estructura de ingresos fiscales. En todos los aspectos, se ponía claramente de manifiesto que la dinámica de la economía madrileña estaba crucialmente marcada por el peso de la *capitalidad*. Ello suponía una elevadísima concentración de la administración general del Estado, con la consiguiente atracción de funcionarios, en su mayor parte de elevada cualificación. Los poderes del Estado y los órganos con relevancia constitucional están todos localizados en Madrid, así como la práctica totalidad de organismos públicos estatales y autoridades económicas y reguladoras. En el capítulo 5 de este trabajo se realiza un pormenorizado análisis del sector público presente en esta comunidad, pero sólo quiero recoger un dato: “los servicios centrales de quince de los diecisiete ministerios concentran el 100% de sus empleados en la Comunidad de Madrid, lo que representa el 78% del total de empleados en servicios centrales” (p. 99). Se trata de un contraste muy significativo con otros países de corte federal, como *Alemania o Países Bajos*, o con la propia Unión Europea (la Presidencia y la Comisión están en *Bruselas*, el Parlamento en Bruselas y *Estrasburgo*, el Tribunal de Justicia en Luxemburgo, el Banco Central Europeo en *Frankfurt*,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

etc.). Curiosamente, la Oficina Europea de Patentes está situada en *Alicante*, mientras que la española lo está en *Madrid*.

Esta concentración del poder político tiene varias consecuencias. En primer lugar, *Madrid* ejerce como un foco de atracción para la concentración empresarial y los centros de decisión privados, apareciendo economías de aglomeración público-privadas. En segundo lugar, la propia concentración de funcionarios, con elevado nivel adquisitivo y unas características muy específicas respecto a la utilización de servicios sanitarios y educativos. Este cuerpo funcional tiene la posibilidad, que suele ejercer, de acceder a entidades privadas de prestación de servicios sanitarios. Y en esta comunidad es también menos frecuente el uso de centros educativos públicos. Por ello, no es de extrañar que *Madrid* tenga el menor gasto regional por habitante en sanidad o gasto social. En tercer lugar, existe una clara tendencia a la concentración de las inversiones en infraestructuras, tanto aeroportuarias (en los últimos 30 años, el 55% de las inversiones han tenido como destino esta comunidad), como viarias o de ferrocarril (basta mirar un [mapa de los trazados del AVE](#)).

En resumen, esta concentración genera unas menores necesidades en la Comunidad de *Madrid*, sea por una menor demanda de algunos servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales), o por una mayor disponibilidad de recursos procedentes de la Administración Estatal (infraestructuras). Y ello ha permitido que esta comunidad tenga un mayor grado de libertad en el diseño de sus figuras impositivas. En la siguiente tabla se recoge para 2017 cómo cada comunidad ha ejercido su capacidad tributaria al alza o a la baja respecto a un estándar medio (ver metodología en el estudio del IVIE citado anteriormente), expresado en términos de aumento o reducción de la recaudación per cápita.

En cada columna (tributos, propios, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, e IRPF) se ha sombreado a la comunidad que más ha aumentado su capacidad tributaria (en azul), y la que menos lo ha hecho (en amarillo). La Comunidad de *Madrid*, en todos los impuestos, es la que marca el mínimo, casi siempre en términos negativos. En resumen, cada madrileño o madrileña se ahorra como media 632€ al año gracias a unos menores impuestos. Pero evidentemente, la distribución de estos ahorros no es homogénea entre todos los ciudadanos. Por ejemplo, si tenemos en cuenta el ahorro medio por declarante en el caso de Impuesto del Patrimonio, el ahorro alcanzaría los 59.053 euros. Y desde 2017 la tendencia ha sido más acusada. Por ejemplo, desde 2022 *Madrid* ha derogado los pocos tributos propios que aún estaban recogidos en la tabla.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

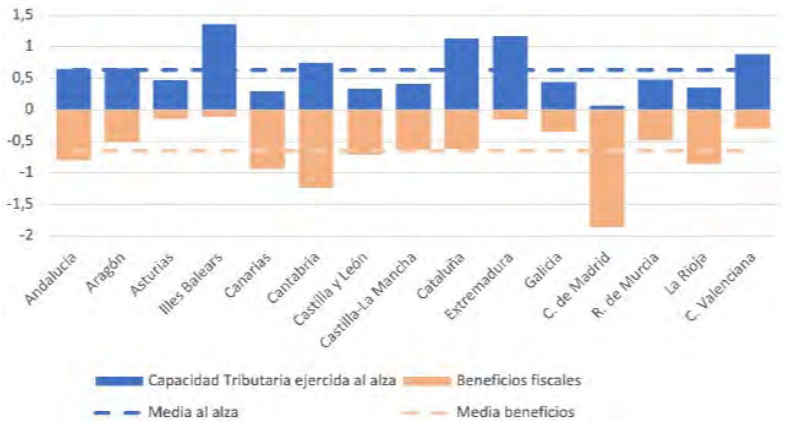
2023

Aumento/Disminución recaudación per cápita de las CCAA. 2017 (€)						
	T. Propios	IP	ISD	ITPyAJD	IRPF	TOTAL
Andalucía	18	0	-47	27	15	13
Aragón	73	0	-36	29	35	101
Asturias	67	0	-52	19	6	39
Baleares	126	0	-28	96	20	214
Canarias	223	0	-19	8	-21	192
Cantabria	53	0	-95	37	-2	-7
Cast. Mancha	7	0	-72	24	-4	-45
Cast. León	29	0	-85	16	-31	-72
Cataluña	79	0	-113	73	43	81
C. Valenciana	60	0	-63	73	11	81
Extremadura	88	0	-34	8	32	94
Galicia	33	0	-31	25	5	32
Madrid	5	-153	-409	3	-77	-632
Murcia	37	0	-27	15	23	48
La Rioja	44	-24	-207	10	9	-168
CCAA R. COMÚN	51	-23	-115	36	1	-51

Fuente: elaboración propia en base a diversas estadísticas

La *AIReF* –Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal– realiza un estudio similar para años posteriores. Aunque la metodología es ligeramente distinta, las conclusiones no varían. En el siguiente gráfico se resume el ejercicio de la capacidad normativa ejercida por las comunidades autónomas en 2021, último año disponible.

Ejercicio de la capacidad normativa de las CCAA, 2021. Porcentaje sobre el PIB



Fuente: elaboración propia a partir de AIReF, Data Lab. Observatorio de Información Económico-Financiera de las CCAA.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

La *AIReF* calcula, siempre en porcentajes sobre el PIB, el esfuerzo que realizan las comunidades autónomas para obtener mayores ingresos, respecto a ciertos niveles de referencia (en azul). Como puede verse, la Comunidad de *Madrid* roza el cero (0,07%), muy por debajo de la media de las restantes comunidades, que consiguen obtener el equivalente a un 0,63% del PIB a través de aumentos en los distintos tributos. Por otro lado, en naranja se recogen los beneficios fiscales introducidos por los gobiernos regionales, que se traducen en una merma de sus ingresos. Ahora *Madrid* destaca por su extraordinaria generosidad: el volumen de sus beneficios fiscales supone el equivalente al 1,86% del PIB, cuando la media está situada en un 0,65%.

En resumen, la Comunidad de *Madrid* presenta una trayectoria tributaria diferencial respecto a otras regiones. Buena parte de esta peculiaridad se deriva de su efecto capitalidad, que se traduce en una menor necesidad de gasto. Ello le permite una mayor generosidad a la hora de establecer sus impuestos. A la vista de los datos, se me ocurren dos reflexiones. La primera, respecto al *Sistema de Financiación Autonómica*. Cabría preguntarse si el tratamiento de la Comunidad de *Madrid* debería ser el mismo que las restantes comunidades de régimen común, o si habría que estudiar algún tipo de tratamiento diferencial, al estilo de los distritos utilizados en otros países para su capital (Méjico, Estados Unidos). En segundo lugar, España ha realizado avances muy significativos en la descentralización de la administración regional, pero respecto a la administración central permanece estancada en parámetros pre-constitucionales. Hoy por hoy hablar de la Administración General del Estado equivale a pensar en *Madrid*.

La empresa pública: la gran olvidada en la agenda política e investigadora del neoliberalismo

Pedro Atienza Montero

9/5/2023

La empresa pública ha constituido uno de los instrumentos de política económica más denostados por el paradigma neoliberal (en declive desde la crisis financiera mundial de 2008 y, sobre todo, a partir de la crisis de la pandemia). En efecto, uno de los principios básicos de dicho paradigma ha sido la privatización de las empresas públicas, tal como queda formulado en el denominado decálogo del *Consenso de Washington* recogido en este documento de 1990 (WILLIAMSON, 1990).

En la práctica, esto ha supuesto que el Estado ha perdido en gran medida, en buen número de países del mundo, otra herramienta más de su caja de herramientas, en ese intento de desmantelamiento del Estado, que ha constituido el objetivo fundamental del neoliberalismo.

Y el Estado ha perdido esa herramienta en su papel de corrector de los fallos del mercado. Efectivamente, como explico a mis alumnos del Grado de Economía, existe una *teoría de los fallos del mercado*, que justifica a priori la intervención pública. Y, en ocasiones, la empresa pública es el mejor instrumento para dicha intervención. Así, desde el punto de vista de la eficiencia, la existencia de monopolios (y sobre todo monopolios naturales) constituyen un fallo consistente en la ausencia de competencia. La mejor manera muchas veces de restaurar la eficiencia (precio igual al coste marginal), y sobre todo, en caso de monopolios naturales, es la gestión mediante empresa pública.

Por otra parte, desde el punto de vista de la equidad, en cuanto que el monopolio privado supone una distribución de la renta en contra de los consumidores y trabajadores y a favor de la empresa privada, su gestión pública introduce una corrección a esa cuestión. Asimismo, las empresas públicas son un instrumento de mantenimiento del empleo, de fijación de la población en las zonas deprimidas... Y desde la perspectiva macroeconómica, la utilización de la empresa pública puede tener una gran incidencia en determinados aspectos, como en el caso de la política industrial¹, de promover el desarrollo económico, de impulsar la demanda agregada a través de la

¹ O, desde una perspectiva más amplia, la empresa pública puede ser un ingrediente fundamental en lo que la economista MARIANA MAZZUCATO ha denominado el Estado emprendedor.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

inversión pública en infraestructuras gestionadas por empresas públicas (ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos...) o su impacto en la fijación de salarios a nivel de toda la economía.

En consecuencia, hay que recuperar en la *política económica una posición equilibrada y pragmática* sobre el papel de las empresas públicas. Hay que dejar fuera el dogmatismo, como en el caso del principal argumento a favor de la privatización: el que las empresas privadas son más eficientes que las públicas. No hay evidencia empírica concluyente de una mayor eficiencia productiva o técnica a favor de las empresas privadas; por el contrario, como se confiesa en WILLIAMSON, 1990 (p. 8): “This belief in the superior efficiency of the private sector has long been an article of faith in Washington.”

Por el contrario, restaurar el rol de la empresa pública en la agenda política significa que, despojándonos de todo dogmatismo, hay que hacer un análisis riguroso, objetivo, pragmático de cada situación: primero, contrastar que existe un fallo del mercado; y segundo, evaluar, teniendo en cuenta todos los costes y beneficios, si la opción de la empresa pública es el mejor instrumento para corregir dicho fallo del mercado.

Pero para conseguir este objetivo, también hay que recuperar a la empresa pública en la agenda investigadora². En este sentido, apporto un granito de arena de una investigación en marcha³ consistente en una comparación de distintos indicadores económicos-financieros básicos entre empresas públicas *vs.* privadas, que se muestra en el siguiente gráfico.

Análisis comparado entre empresas públicas y privadas de indicadores económico-financieros. España. Período 2014-2019



² En el análisis científico de las empresas públicas y, en particular, en el análisis comparado con las empresas privadas, si acudimos a Google Scholar y buscamos información sobre ello, podemos comprobar que la mayor parte de los artículos más relevantes, más citados, son muy antiguos.

³ Realizada junto con MARÍA MORENO GARCÍA, de la Universidad de Sevilla.

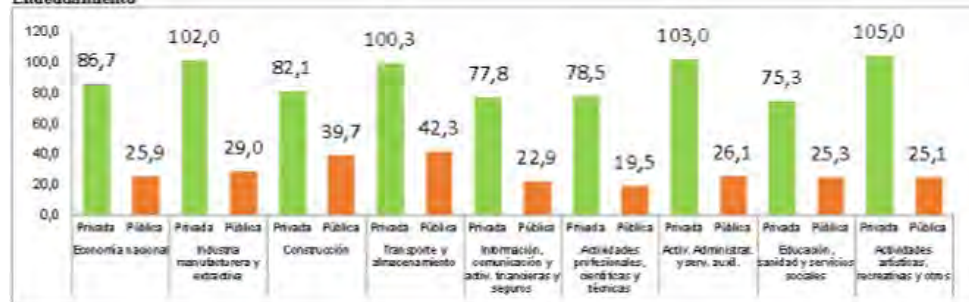
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

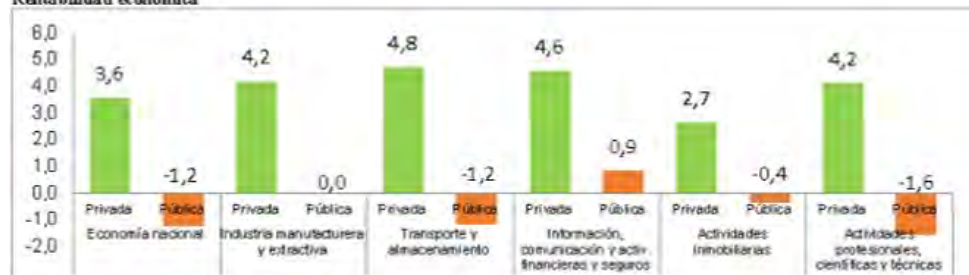
Liquidez



Endeudamiento



Rentabilidad económica



Fuente: Elaboración propia a partir de las siguiente fuentes de información: Para las empresas privadas, la base SABI (<https://bdi.us.es/economias/>) y para las empresas públicas el Inventario de Entidades del Sector Público estatal, autonómico y local (<https://www.giae.pap.hacienda.gob.es/sitios/giae/es-ES/BasesDatos/inventopaginas/micio.aspx>).

Procedimiento selección datos: Se han tomado, para el periodo 2014-2019, datos de 10.413 empresas, 10.000 privadas y 413 públicas. Para cada ratio se han eliminado los valores extremos (VE), que se han identificado como aquellos que cumplen la siguiente condición: $Q1 - 3RQ > VE > Q3 + 3RQ$, siendo Q1 y Q3 los cuantiles 1 y 3 de la distribución de cada ratio analizado y RQ el rango intercuartílico, donde $RQ = Q3 - Q1$.

Procedimiento estadístico: Se muestran en el gráfico aquellos casos en que existe una diferencia estadísticamente significativa entre los valores de la ratio entre empresas públicas vs privadas. Para ello, en primer lugar, hemos comprobado la hipótesis de normalidad de las distribuciones de cada ratio para ambos tipos de empresas, aplicando las pruebas de normalidad de Kolmogorov-Smirnov y de Shapiro-Wilk. La totalidad de los resultados de estas pruebas rechazan la hipótesis de normalidad, por lo que se ha aplicado la prueba no paramétrica de Mann-Whitney para muestras independientes para comprobar cuándo las distribuciones de las muestras de ambos tipos de empresas son estadísticamente diferentes (y en ese caso, se muestran los valores en el gráfico).

Definición de ratios: Solvencia = Activo total/pasivo total; liquidez = Activo corriente/pasivo corriente; endeudamiento = deudas/pasivo total; rentabilidad económica = EAIT/activo total

La conclusión que se desprende es clara: tanto en la economía española en su conjunto, como en la mayor parte de sectores productivos, las empresas públicas son más solventes, tienen mayor liquidez y están menos endeudadas que las empresas privadas;

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

por el contrario, las empresas privadas tienen, claramente, una mayor rentabilidad, tanto económica como financiera.

Es decir, además de que las empresas públicas tienen seguramente mejores indicadores sociales y laborales (mejores salarios, mejores condiciones de trabajo, mejor y más barata provisión de bienes y servicios a los consumidores...), estos resultados nos muestran que también alcanzan mejores resultados económico-financieros, salvo la rentabilidad, ya que ésta no constituye un objetivo de las empresas públicas.

Finalmente, como apunta BERNIER (2014), hay que remarcar que sí hay indicios, después de la crisis de 2008, de un “redescubrimiento” de la empresa pública por parte de gobiernos e investigadores (entre otros, FLORIO, 2013; FLORIO y FECHER, 2011). Como señala FLORIO (2013) (p. 147): “After decades of privatisations, and a global economic crisis, we need to rediscover public enterprises as one of the possible ingredients of an alternative to the neoliberal agenda embodied in the failing Washington Consensus. This should be done by patiently accumulating new empirical and theoretical analyses in the framework of a new research agenda.”

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Smart cities ¿Realidad o ficción?

Alberto Vaquero García

15/5/2023

Desde hace poco más de una década muchas ciudades se han subido al tren de las *smart cities*. Los responsables políticos se han lanzado, con distinta suerte, a una carrera para conseguir ese marchamo de inteligencia para sus ciudades. Todos hemos sido testigos de innumerables iniciativas que buscan mejorar la calidad de vida de la ciudadanía a la par que ser eficientes. Sin embargo, la realidad, a poco que analicemos la situación sobre el terreno, dista mucho de este loable objetivo.

Una ciudad inteligente, necesita contar con unos responsables políticos que entiendan si es viable por múltiples razones —una de las más importantes es la económica— esta iniciativa. La máxima que debía estar presente en cualquier proyecto que busque la “inteligencia local” es que *convertirse en una smart city no es fácil ni económico*. Conseguir una ciudad inteligente es mucho más que apostar por las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs). Quién piense que solo es eso, comete un error de manual. Para que una ciudad se pueda calificar como inteligente es preciso ir mucho más allá de la simple presentación de una idea para la prestación de servicios o el disfrute de infraestructuras. Tampoco se trata de colocar una plétora de sensores que midan la utilización de ese servicio o infraestructura por parte de la ciudadanía.

A las cifras me remito. En 2018, de las 150 ciudades consideradas como inteligentes en el ranking internacional *IESE Cities in Motion*, solo 12 eran españolas. Por ello, es necesario realizar un mayor ejercicio de didáctica de todo lo que rodea a las *smart cities*, puesto que no siempre los responsables políticos y la ciudadanía es consciente de qué hay detrás de estas actuaciones.

No todas las ciudades, por múltiples razones, van a ser poder catalogadas como inteligentes. Las *smart cities* exigen un proyecto integral que beneficie a toda la ciudadanía, que sea viable económicamente y que se mantenga en el tiempo. Además, el éxito (o no) de las ciudades inteligentes no solo dependerá de los esfuerzos públicos que se dediquen, sino de la utilidad que vea la ciudadanía de esta nueva realidad.

Así, una ciudadanía concienciada será mucho más responsable de sus acciones, mejorando la cantidad y calidad de la información que suministran a partir de su propio comportamiento. La digitalización de los procesos sólo será viable si la ciudadanía es capaz de aprovechar adecuadamente las herramientas presentadas. Además, resulta necesario contar con pasarelas de información a nivel municipal e incluso

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

intermunicipal que posibiliten la utilización de los datos. Así, resulta vital aprovechar la información recogida, utilizándola y permitiendo su acceso, cumpliendo los requisitos de protección de datos, a la ciudadanía. Hay que contar también con estudios multidisciplinarios que evalúen adecuadamente los resultados de las iniciativas inteligentes sobre la ciudadanía y la gestión municipal.

El problema es que muchas ciudades están recopilando una ingente información, pero con un aprovechamiento nulo o limitado, lo que se traduce en inversiones costosas y de muy corto recorrido. Esta mecánica parece asimilarse a aquellas obras faraónicas que decidieron realizar muchos ayuntamientos como “si no hubiera un mañana” y que al final quedaron sin terminar, quedando al descubierto no solo el esqueleto de esa obra, sino el escaso tiempo dedicado a la planificación municipal. Además, hay que pararse a pensar *si realmente esta iniciativa smart compensa*, puesto que en no pocas ocasiones, los responsables de aprobar estos proyectos pecan en exceso de una urgencia por convertir a sus ciudades en territorios inteligentes. También se debe tener muy en cuenta que conseguir ciudades inteligentes precisa de una *visión mucho más amplia que los límites de la propia urbe*. Esta iniciativa puede ser de utilidad para varias ciudades o, dicho de otra forma, hay que pensar en global y no en local. Evidentemente, esto pasa por saber compartir servicios y aprovechar la existencia de economías de escala y un reparto de las cargas, pero como todos sabemos, el municipalismo español no es muy permeable a este tipo de iniciativas y suele huir como “alma que lleva el diablo” de la cooperación intermunicipal.

Además, es imprescindible que las actuaciones inteligentes no sean de naturaleza coyuntural, sino que supongan un desarrollo continuado y sostenido en el tiempo. Como se ha señalado, las TICs son una pieza fundamental para contar con una *smart city*, pero hay que ir más allá. Sin ánimo de hacer una lista completa, para llevar a ser una ciudad inteligente cuanto menos hay que mejorar el funcionamiento de las redes de transporte urbano, el tratamiento, suministro y depuración del agua, la recogida y el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, el sistema de iluminación de las ciudades, la optimización de los espacios públicos y conseguir una administración local más interactiva, cercana y transparente con la ciudadanía. Por lo tanto, esto no va tan solo de medir lo que se está haciendo, sino utilizar esa información para mejorar. Asimismo, hay que ser realista a la hora de calificar a una entidad local como inteligente. Es técnica y económicamente imposible que todas las ciudades sean inteligentes.

El tamaño poblacional del municipio condiciona la apuesta y posterior consolidación por una *smart city*. A modo de ejemplo, Galicia con 313 municipios cuenta con más de una veintena que han apostado por alguna iniciativa inteligente. De ellos, siete

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

tienen más de 50.000 habitantes. De ahí la clara necesidad que los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes que deseen ser *smart city* apuesten por actuaciones colaborativas. Además, hay que contar con planes integrados, que no olviden todos los vectores para ser inteligentes. En Galicia se comprueba una clara polarización en torno a cuatro ejes inteligentes: *movilidad y transporte, energía, gobernanza y planificación y gestión pública*. Por el contrario, apenas hay iniciativas para mejorar el medio ambiente, la cohesión social y el capital humano y la promoción del desarrollo económico. Esto puede ser un problema.

Finalmente teniendo en cuenta que este tipo de proyectos suele ejecutarse en períodos plurianuales y a medio y largo plazo, deben siempre abordarse desde el consenso de los grupos municipales y no solo entenderse como iniciativas del grupo de gobierno, especialmente cuando la representación política está muy atomizada. Por lo tanto, una *smart city* debe ser un proyecto del municipio y no sólo de partido o partidos políticos que gobiernan en determinado momento. Además, resulta muy recomendable contar con el asesoramiento y la ayuda de las diputaciones provinciales, que pueden ofertar servicios inteligentes a algunos ayuntamientos que, aunque carezcan de los recursos materiales y humanos para su prestación, reúnen los requisitos mínimos para contar con iniciativas inteligentes. Una vez más, la cooperación local está llamada a desempeñar un papel importante. Seamos inteligentes y apliquémosla.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

El ajuste fiscal propuesto por la Comisión Europea: procíclico y poco eficaz

Diego Martínez López

17/5/2023

El pasado 26 de abril de 2023 la Comisión Europea (CE) propuso unas nuevas normas de gobernanza fiscal que, previsiblemente, entrarían en vigor en 2024. Una de ellas establecía que:

“Se aplicarán salvaguardias comunes para garantizar la sostenibilidad de la deuda. Los valores de referencia del 3% y del 60% del PIB para el déficit y la deuda se mantendrán, respectivamente, sin cambios. La proporción entre la deuda pública y el PIB deberá ser menor al final del período cubierto por el plan que al inicio de dicho período, y habrá de llevarse a cabo un ajuste fiscal mínimo del 0,5% del PIB anual siempre que el déficit se mantenga por encima del 3% del PIB.”

España cerró 2022 con un saldo público del -4,8% PIB y una deuda pública del 113,2% PIB. Dadas estas cifras, España sería uno de los países a los que se le exigirá el cumplimiento de una senda de ajuste fiscal mínimo del 0,5% del PIB anual hasta que el déficit se sitúe por debajo del 3% del PIB.

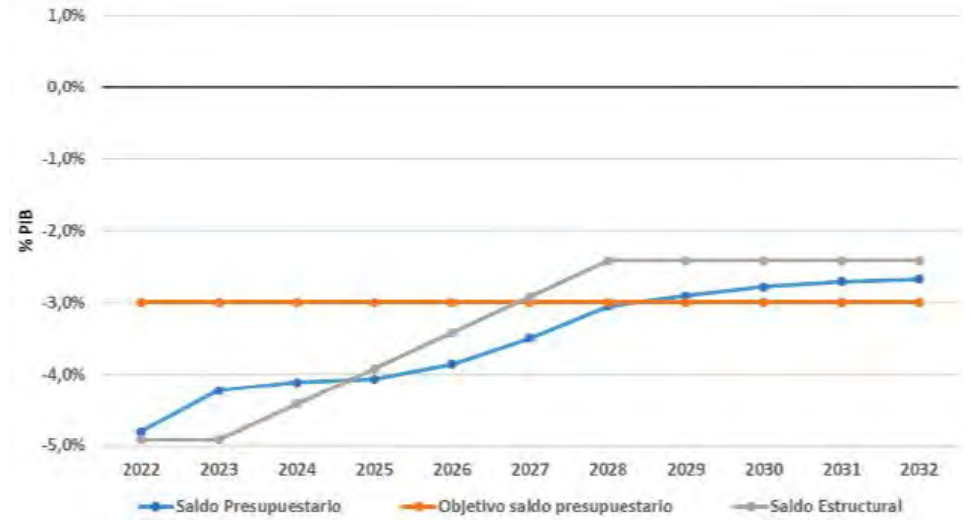
En esta entrada se realiza una breve valoración del *alcance que la aplicación de esta nueva regla fiscal tendría sobre la situación de las finanzas de las Administraciones Públicas* (AAPP) españolas, tomando como referencia el periodo 2022-2032. Para ello hemos supuesto que el aludido ajuste fiscal del 0,5% del PIB se entiende en términos estructurales, en línea con la interpretación que sigue la *actual guía* sobre la aplicación de las reglas fiscales.

Los resultados han sido obtenidos de una simulación realizada usando el modelo y la calibración expuestas en *DÍAZ et al. (2022)*, actualizada con datos anuales a 31 de diciembre de 2022 y prospecciones recogidas en la *Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026* enviado a Bruselas.

Una primera batería de resultados se recoge en el *Gráfico 1*. Partiendo de un déficit público del 4,8% del PIB al cierre de 2022, el modelo indica que en 2023 el déficit público se situaría en el 4,2% del PIB. La aplicación de la nueva regla fiscal en 2024 obligaría a reducir el déficit público estructural en un 0,5% del PIB. Esta circunstancia se repetiría en los años venideros para alcanzar finalmente la referencia del 3% del PIB en 2028. A partir de ese momento, el déficit público de las AAPP españolas se mantendría contenido en las inmediaciones del 2,7% del PIB, sin cerrarse completamente el desequilibrio de las cuentas públicas.

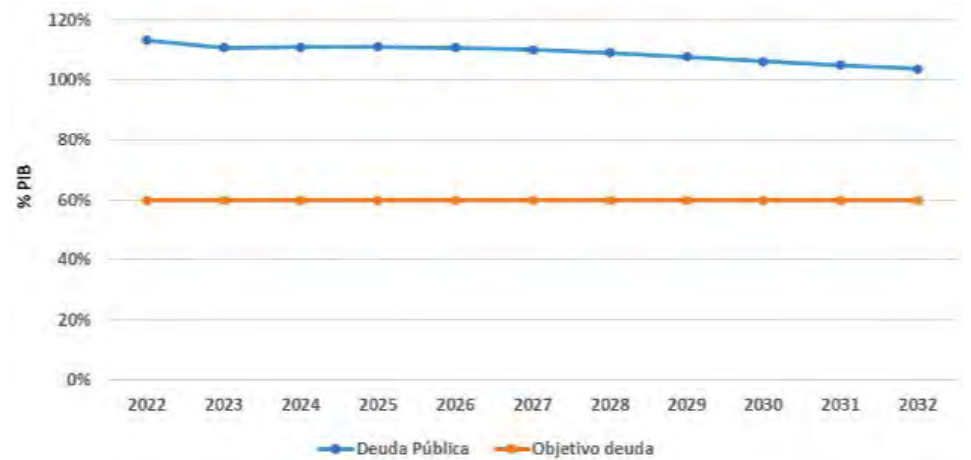
LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS
2023

Gráfico 1
Simulación del saldo presupuestario AAPP (% PIB)



En términos del peso de la deuda pública sobre el PIB la situación tampoco sería satisfactoria. Tal y como el Gráfico 2 muestra, las reducciones de la ratio en cuestión que se experimentarían a lo largo del periodo bajo análisis resultan modestas. En el último año de nuestra *simulación la deuda pública de las AAPP españolas se situarían todavía por encima del 100% del PIB*, en concreto alrededor del 104% del PIB.

Gráfico 2
Simulación de la deuda AAPP (% PIB)

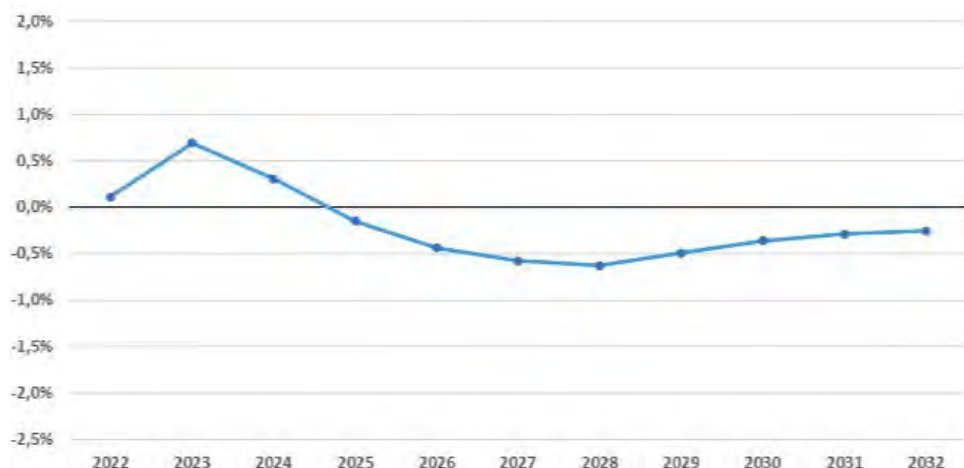


LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Por último, nuestro modelo también ofrece resultados en términos de saldo presupuestario cíclico, tal y como se recoge en el Gráfico 3. Si bien en los primeros años del periodo considerado se registran modestos superávits públicos cíclicos, *desde 2025 en adelante los estabilizadores automáticos de la política fiscal añaden déficit al saldo presupuestario total de las AAPP*. Ello es consecuencia directa del regreso a un output gap negativo por la incapacidad de la economía española para alcanzar un crecimiento económico igual al previsto para el PIB potencial. También influye el efecto depresor que el ajuste fiscal del 0,5% del PIB ejerce sobre la actividad económica.

Gráfico 3
Simulación del saldo cíclico AAPP (% PIB)



Varias circunstancias de naturaleza técnica pueden estar influyendo en la magnitud de los resultados expuestos. De un lado, la propia configuración y calibración del modelo en lo que respecta a las ecuaciones que guían los tipos de interés a corto y largo plazo, las expectativas de inflación y la determinación del output gap, variables todas ellas sobre las que existe obviamente una notable incertidumbre para la totalidad del periodo considerado. De otro lado, la consideración de un escenario inercial o de ausencia de respuesta de política económica más allá del requerido ajuste fiscal estructural; en ese contexto, las tasas de crecimiento del PIB potencial que hemos supuesto no ejercen los beneficiosos impactos que serían de esperar si se aplicasen reformas estructurales alineadas con lo sugerido por organismos internacionales y expertos.

No obstante, y a pesar de esas cautelas, sí consideramos que el análisis realizado permite extraer dos implicaciones de notable trascendencia. Una es que *el ajuste fiscal propuesto por la CE para países con un déficit público superior al 3% presenta una eficacia*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

muy limitada. En efecto, el ajuste fiscal propuesto por la Comisión Europea solo consigue situar el déficit público español por debajo del 3% del PIB a partir de 2028, y aun así se mantendría en sus proximidades, sin una reducción contundente; por su parte, la deuda pública no descendería del 100% del PIB.

De aplicarse finalmente, esta propuesta debería ir acompañada de otras medidas adicionales que ejerciesen un efecto diferencial significativo, principalmente en los niveles de deuda pública sobre PIB: privatizaciones, uso de los remanentes acumulados por las Corporaciones Locales en otros subsectores de las AAPP (previa compensación acordada con las primeras) y, por supuesto, *reducciones más ambiciosas del déficit público estructural* acompañadas de reformas de calado: fiscal, de eficiencia del gasto público y los beneficios fiscales, etc.

Otra implicación es que *la nueva regla puede devenir en ajustes fiscales procíclicos* que, en ausencia de las necesarias y bien encaminadas reformas estructurales que requiere nuestra economía, empeora aún más el saldo presupuestario de las AAPP. Nótese que con una actividad económica evolucionando por debajo de su tasa de crecimiento potencial, con el consiguiente déficit público cíclico, la regla de ajuste fiscal del 0,5% del PIB sigue aplicándose, aun a riesgo de deteriorar de manera adicional la coyuntura económica.

En ese sentido, no parece que la recién anunciada regla fiscal para países con déficit públicos por encima del 3% del PIB consiga el adecuado equilibrio entre la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilización macroeconómica que debe inspirar políticas fiscales anticíclicas. Frente a una regla como la propuesta, que se aplica de manera homogénea a lo largo de las distintas etapas del ciclo, *se debería apostar por otra que resultase más ambiciosa en las fases expansivas y más laxa en las recesivas.*

Nota. Agradezco los comentarios y asistencia de investigación de CARMEN MARÍN. No obstante, cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Nuevos gobiernos para nuevos (y viejos) problemas

Javier Suárez Pandiello

23/5/2023

El próximo domingo tenemos una nueva cita con las urnas. Elegiremos gobiernos autonómicos (en la mayoría de los territorios) y gobiernos locales. En realidad, no elegiremos gobiernos, sino diputados autonómicos y concejales. La formación de gobiernos ya se la organizan después entre ellos y es bastante difícil de predecir, pues entre las políticas de pactos que se anuncian (o se descartan) antes de pasar por las urnas y las que se ejecutan a posteriori suele haber grandes distancias, y la credibilidad de las promesas electorales en este ámbito es bastante escasa si atendemos a las experiencias recientes. Vamos, que no es verdad aquello que decía MARIANO RAJOY de que “es el vecino el que elige el alcalde y es el alcalde el que quiere que sean los vecinos el alcalde”. Bromas aparte, pronto tendremos nuevos gobiernos territoriales que deberán afrontar nuevos y viejos problemas con las herramientas financieras de siempre.

En materia de *competencias autonómicas*, la nueva legislatura se presenta especialmente tensionada por las presiones crecientes sobre la *sanidad pública* en un contexto post-pandemia que ha hecho aflorar deficiencias que permanecían ocultas cuando exponíamos la ejemplaridad de nuestro sistema de salud. Hoy esta presunta ejemplaridad se pone en duda en la mayor parte de los territorios, donde la prioridad que supuso la lucha contra la covid-19 ha deteriorado los números en materia de listas de espera quirúrgicas y atención primaria a la salud, con plantillas insuficientes y mal remuneradas en relación con los países de nuestro entorno, que están provocando fugas masivas de personal sanitario fuera de nuestras fronteras.

Adicionalmente, las esperanzas puestas en el desarrollo de la *ley de dependencia*, aplaudida unánimemente en el momento de su aprobación, en cuanto constituía una ampliación notable de los derechos subjetivos de los ciudadanos, añadiendo un nuevo pilar a la consolidación del estado de bienestar, no dejan de producir frustración en las familias que ven cómo la insuficiencia de recursos financieros lastra esas ilusiones, con demoras insoportables en los procesos de valoración y, muy a menudo, largos procesos burocráticos, cuando no estériles debates ideológicos en relación con las formas de gestión de los escasos recursos, que ponen los intereses del personal por encima de las necesidades de las personas dependientes.

Un tercer asunto puesto en el foco más recientemente es el relativo a las *políticas de vivienda*, donde la emergencia de tensiones en los precios de las principales ciudades,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

entre otros asuntos, han llevado a la Administración Central a elaborar una controvertida ley de vivienda. Más allá del contenido concreto de la ley, cuya valoración excede del objeto de esta nota, sí es importante resaltar aquí que las políticas de vivienda son competencia exclusiva de las comunidades autónomas. Por lo tanto, serán estas las encargadas de su ejecución y de modular los aspectos más discutidos de la norma, así como de destinar recursos presupuestarios a su desarrollo.

Los tres asuntos referidos hasta aquí ponen de manifiesto hasta qué punto las necesidades de los ciudadanos van a seguir tensionando los presupuestos de los gobiernos autonómicos. El aparentemente imparable proceso de envejecimiento, que afecta asimétricamente a las diferentes comunidades autónomas, tenderá, sin duda, a incrementar las necesidades de gasto en los ámbitos de la salud y los servicios sociales, incluidos los derechos adquiridos en virtud de la ley de dependencia. Por su parte, la movilidad interterritorial de la población, especialmente, la población más joven, ávida de emancipación, tenderá a presionar sobre el sector de la vivienda. Hasta dónde los nuevos gobiernos salidos de las urnas y los pactos postelectorales van a responder ante estas presiones que se adivinan dependerá en buena medida de la voluntad política de estos, dado que ellos serán quienes decidan en última instancia el tamaño y la estructura de sus presupuestos gestionando como estimen oportuno los costes de oportunidad implícitos en sus decisiones.

En todo caso, estos gobiernos deberán arrancar con un *modelo de financiación* necesitado de reformulación desde hace ya demasiado tiempo. Sobre este asunto, lamentablemente, los intereses políticos han venido encallando todos los intentos, más aparentes que reales, de darle al modelo un marco de estabilidad consensuada y ello no será por falta de análisis técnico sobre los criterios de eficiencia y equidad mínimos que debería incorporar. Va ya para siete años, la publicación de los últimos informes elaborados por las respectivas comisiones encargadas de proponer medidas para la reforma de los sistemas de financiación autonómico y local, sin que desde entonces se haya encontrado ocasión para hincarle el diente a las necesarias reformas. La presencia en el horizonte próximo de una nueva cita electoral para la administración general del Estado en unas condiciones que se vislumbran de máxima polarización y ausente de los consensos mínimos en lo que respecta a las más básicas normas de convivencia no augura precisamente presagios optimistas para quienes deban asumir responsabilidades de gobierno en el ámbito territorial.

Entre tanto, los viejos problemas se enquistan, y los nuevos se acumulan en una ceremonia de la confusión que aumenta día a día la desafección de amplias capas de la sociedad respecto a la clase política, con los peligros que ello reporta respecto a la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

calidad de nuestra democracia. El hecho de que este no sea un problema específicamente español no debería servirnos, en absoluto de consuelo, sino que más bien debería encender nuestras alertas. Sólo falta para terminar de agitar el cóctel un repunte duradero de los *tipos de interés* que nos haga conscientes de lo que supone nuestro altísimo nivel de endeudamiento y los costes de oportunidad en términos de bienestar (menos gasto, más impuestos) que supondrá el pago de sus cargas financieras. Tal pareciera que estamos empeñados en darle la razón a KAPUSCINSKI cuando en su conocida obra *Cristo con un fusil al hombro* afirmaba que: “Alguien ha dicho sabiamente que, en política, no se debe hacer nada, porque la mitad de los problemas de todos modos no tiene solución y la otra mitad se resolverá sola. En política, hay que saber esperar. Gana el que sabe hacerlo mejor.” El verdadero problema irresoluble se dará cuando sea demasiado tarde para tomar decisiones. Entre tanto, ¡suerte y acierto a los nuevos gobernantes!

IRPF y CCAA: ¿mayor autonomía o mayor visualización?

José María Durán Cabré

29/5/2023

Una de las reformas que el nuevo gobierno que salga de las elecciones generales del próximo 23 de julio deberá afrontar es la de *la financiación de las comunidades autónomas*. En realidad, este objetivo no debería ser únicamente del nuevo gobierno, sino del conjunto de partidos políticos que formarán parte de las Cortes Generales en la nueva legislatura, en especial, de aquellos partidos que podemos denominar de gobierno, por representar a una amplia mayoría de los ciudadanos españoles. El consenso en un tema tan importante que afecta al bienestar de las personas resulta fundamental.

Como es sabido, el actual sistema, que data de 2009, presenta deficiencias importantes como [numerosos estudios técnicos](#) realizados sobre la materia coinciden en señalar desde hace años. Uno de los elementos del modelo de financiación es el de la autonomía financiera, principio fundamental a considerar si queremos que los gobiernos autonómicos actúen de manera responsable en la gestión de los recursos públicos. Y, en este ámbito, cabe destacar el papel fundamental que desempeña el IRPF, cuya recaudación representa cerca del 25% del total de ingresos del sistema fiscal español, y supone en torno a un tercio del total de los ingresos no financieros de las CCAA de régimen común. Ningún otro impuesto tiene un papel tan relevante, por lo que bien se puede afirmar que el núcleo de la autonomía financiera de las CCAA pivota en torno al IRPF. Aprovechando que estamos en plena campaña de renta, analicemos brevemente algunos de los elementos característicos del impuesto en lo relativo al papel de las CCAA.

Las CCAA aprueban su propia tarifa sobre la base general, base que incluye la práctica totalidad de las rentas de sus contribuyentes: en el ejercicio 2020, *la base liquidable general representa el 93% del total de las bases liquidables*. La única restricción legal sobre esta tarifa es que debe mantener una estructura progresiva, lo que ha permitido que los cambios normativos introducidos a lo largo del tiempo hayan sido muy numerosos, de manera que en 2023 encontramos diferencias significativas entre las tarifas autonómicas.

Los números de tramos oscilan entre 5 y 11, siendo 7,07 el número medio (Tabla 1). El tipo marginal mínimo oscila entre el 8,50% y el 10,50%, con un valor medio de 9,33% (Gráfico 1). El tipo marginal máximo entre el 20,50% y el 29,50% (Gráfico 2), y los tramos de renta a partir de los cuales se aplican estos tipos máximos van desde 53.407,20 a 200.000 euros, siendo la media de 110.280,27 (Tabla 2). Las diferencias con respecto a la tarifa estatal también son significativas. En definitiva, las tarifas

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

pueden ser muy diferentes, por lo que el importe a pagar puede variar sensiblemente en función de la CA de residencia de cada contribuyente.

Tabla 1

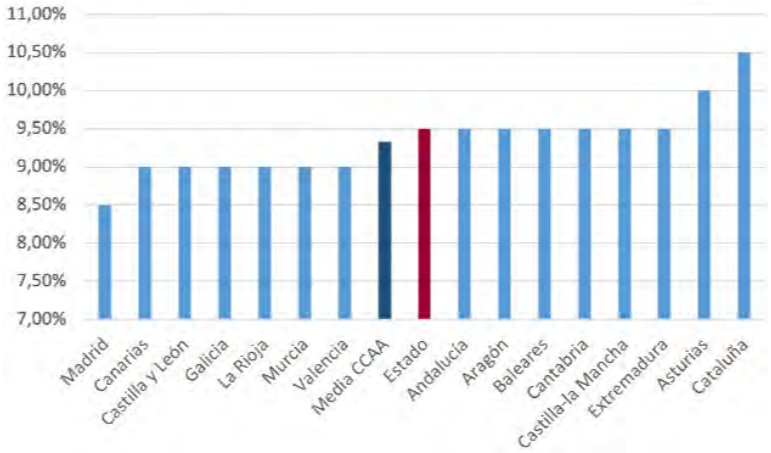
Tarifas generales del IRPF Año 2023

CCAA	Números de tramos
Andalucía	5
Castilla-La Mancha	
Castilla y León	
Galicia	
Madrid	
Murcia	6
Estado	
Canarias	
Cantabria	7
La Rioja	
Media CCAA	7,07
Asturias	8
Aragón	
Baleares	
Cataluña	
Extremadura	9
Valencia	
	11

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 1

IRPF 2023: Tipo marginal mínimo



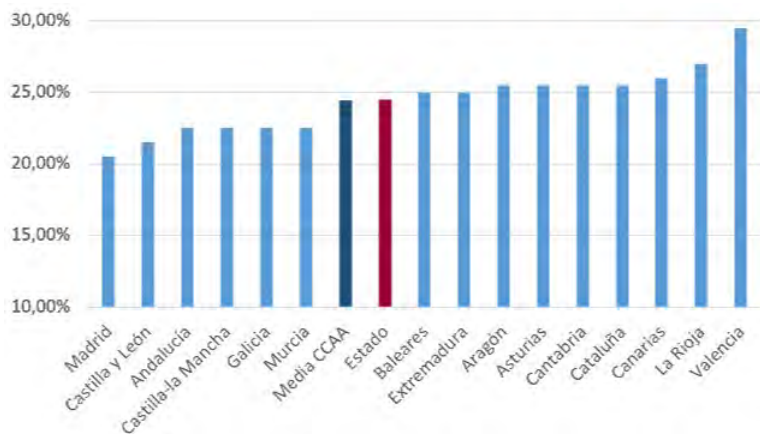
Elaboración propia.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Gráfico 2

IRPF 2023: Tipo marginal máximo



Elaboración propia.

Tabla 2

Tramos de renta de inicio del tipo marginal máximo

CCAA	Inicio tramo
Castilla y León	53.407,20
Madrid	55.596,90
Andalucía	
Castilla-La Mancha	60.000
Galicia	
Murcia	
Cantabria	90.000
Media CCAA	110.280,27
Canarias	
La Rioja	120.200
Extremadura	
Aragón	130.000
Asturias	
Baleares	175.000
Cataluña	
Valencia	200.000
Estado	300.000

Fuente: elaboración propia.

Pero es que además de la tarifa, las CCAA también pueden variar los *mínimos personal y familiar* dentro de un intervalo del $\pm 10\%$. Así, el mínimo personal general ha sido

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

modificado en 2023 por cuatro CCAA: Andalucía, Galicia, Madrid y la Comunidad Valenciana. Y pueden aprobar sus propias deducciones sobre la cuota, algo a lo que se han dedicado con gran interés todas las comunidades: como se puede ver en la declaración del IRPF de 2022: ¡existen 286 deducciones autonómicas! (Otra cuestión sería analizar los objetivos que se pretenden alcanzar con estas deducciones y si son el mejor instrumento para ello)

Teniendo en cuenta esta disparidad en la tarifa y las deducciones, ¿cómo puede ser que únicamente un 40% de los ciudadanos españoles conozcan que el IRPF se paga tanto al Estado como a las CCAA? Dos características del funcionamiento actual del impuesto nos pueden ayudar a entenderlo. Primera: el impuesto *se paga principalmente vía retenciones*; de hecho, el 70% de las declaraciones salen negativas, lo que significa que se ha pagado demasiado por adelantado. Y resulta que las retenciones son iguales en toda España, como cuando todo el impuesto se pagaba únicamente al Estado. Segunda: el impuesto lo calcula el programa informático de liquidación, por lo que *no es ni necesario consultar la tarifa autonómica* correspondiente; el programa lo hace automáticamente. Si a estas características le unimos que en el impreso de liquidación la *visualización de la cuota autonómica* es más que mejorable y que no se informa al contribuyente de una manera sencilla y atractiva de la cuota líquida pagada al Estado y a la respectiva CA, entenderemos los resultados de las encuestas. Una mejora en la visualización de la autonomía financiera resulta sencilla técnicamente (se trata propiamente más de una cuestión de *marketing* que de hacienda pública) y, cabe pensar, que el consenso político en este tema resultaría fácil. Por aquí podemos empezar para mejorar el sistema de financiación autonómico.

La financiación municipal: demasiado uniforme, demasiado rígida y demasiado estática

Núria Bosch Roca

5/6/2023

Hace pocos días que se presentó el libro *Repensar el gobierno local: perspectivas actuales* de varios autores, y coordinado por el profesor TOMÀS FONT, catedrático de Derecho administrativo de la Universitat de Barcelona.

El profesor FONT señala en el libro que el estado actual del gobierno local en España, desde el punto de vista del régimen jurídico-institucional, presenta tres características que dificultan su evolución hacia las realidades emergentes: es *demasiado uniforme, es demasiado rígido y es demasiado estático*.

Con todo el profesor FONT también indica que en las últimas décadas se han introducido algunos elementos de diferenciación tanto en la materia de legislación básica (regulación especial de los municipios de gran población en 2003) como en la legislación de las comunidades autónomas en virtud de las regulaciones propias de sus estatutos (organización comarcal de *Cataluña, Aragón*, etc.).

No obstante, en mi opinión, en el área de la hacienda local el uniformismo, la rigidez y el inmovilismo caracterizan todavía la *financiación municipal*. La única diferenciación es por segmentos demográficos en el caso de las transferencias del Estado a los municipios y de las participaciones municipales en los grandes impuestos estatales, pero una diferenciación mal diseñada a que me referiré más adelante.

En España, la regulación de la hacienda de los gobiernos locales es competencia del gobierno central. Esta es una particularidad que nos diferencia claramente de los países federales, donde el régimen local depende de los gobiernos estatales o intermedios. Es una característica que define las relaciones fiscales en los países verdaderamente federales. En estos el grueso de las transferencias a los gobiernos locales proviene de los estados de la federación, cuestión contraria al caso español donde las transferencias mayoritariamente provienen del gobierno central. Si las comunidades autónomas pudieran incidir en los criterios de reparto de las transferencias del Estado a los municipios podrían adecuarse más a las singularidades de cada territorio.

El *Estatuto de Autonomía de Cataluña* del 2006 pretendía avanzar en esta dirección. Su *artículo 219* prevé que las participaciones en impuestos y las transferencias incondicionadas estatales sean percibidas a través de la Generalitat y se distribuyan

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

respetando los criterios fijados por la legislación del Estado, pero permitiendo que el Parlamento de Cataluña pueda incidir en la distribución de estos recursos de acuerdo con la singularidad del sistema institucional de Cataluña. No obstante, la *Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio*, declaró inconstitucional este artículo, dejando claro que los criterios de distribución establecidos por el Estado han de respetarse y han de ser uniformes a lo largo de todo el territorio.

Como me he referido antes, *la legislación estatal sobre hacienda municipal es uniforme*. Una excepción es la diferenciación que hace entre los municipios de más y menos 75.000 habitantes en lo que se refiere a las transferencias incondicionadas estatales que reciben y a las participaciones de que disfrutan sobre los grandes impuestos del Estado. A mi entender esta diferenciación actualmente no tiene sentido, y más aún cuando dichas transferencias en el caso de los municipios de más de 75.000 se distribuyen sin ningún criterio de reparto, por lo que no pueden considerarse subvenciones de nivelación fiscal. Y en el caso de las transferencias incondicionadas estatales a los municipios inferiores a 75.000 habitantes, si bien se distribuyen con unos criterios o variables de reparto, también son mejorables para que puedan responder genuinamente a un principio de equidad horizontal territorial o nivelación. En concreto, *falta justificar que las ponderaciones hechas de la población por estratos sean acordes a las necesidades de gasto o falta justificar la variable utilizada como representativa de la capacidad fiscal*.

Tampoco es justificable la diferenciación entre municipios con población superior o inferior a 75.000 habitantes para poder disfrutar de las participaciones en los grandes impuestos del Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales). ¿Por qué solo pueden disponer de estas participaciones los de más de 75.000 habitantes? No parece que haya ninguna razón referente a cuestiones de costes de gestión para que estas participaciones no puedan extenderse a todos los municipios.

Las transferencias incondicionadas estatales deberían ser en todos los casos verdaderas *subvenciones de nivelación* (directamente proporcionales a sus necesidades de gasto e inversamente proporcionales a su capacidad fiscal). La diferenciación entre municipios en la percepción de las transferencias debería introducirse en el cálculo de sus necesidades de gasto, ya que estas son claramente distintas en los casos de los municipios rurales, donde predomina la despoblación, de los municipios urbanos o metropolitanos y de los municipios turísticos.

En definitiva, la diferenciación actualmente existente en la financiación municipal está mal diseñada y es demasiado uniforme.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Pongamos que hablo de despoblación

David Cantarero Prieto

13/6/2023

Tomamos aquí “prestado” para este artículo en el caso de la despoblación el título “Pongamos que hablo de Madrid!” como canción de los cantautores españoles JOAQUÍN SABINA (letra) y ANTONIO SÁNCHEZ (melodía), aparecida por primera vez en el álbum *Malas compañías*, publicado en 1980.

De este modo, cuando pretendemos así delimitar la dimensión temporal y geográfica del proceso de despoblación que afecta a nuestro *Estado de las Autonomías* es preciso igualmente calibrar su intensidad en términos demográficos y socioeconómicos, dado que vanos a describir de manera sucinta a continuación algunos de los principales determinantes que permiten analizar la situación actual en esta materia así como una especie de taxonomía de cada una de las regiones más afectadas y, por ende, la consideración que han de tener todos y cada uno de estos aspectos en la financiación autonómica y local.

En ese sentido, son varios los municipios de muchas regiones afectadas por un fenómeno como es la despoblación que se ha intensificado de manera importante en este siglo XXI, siendo eminentemente un proceso rural, dado que repite una misma dinámica que no es otra que la disminución progresiva de ese tipo de territorios en cuanto a su tamaño en términos poblacionales (especialmente en *Extremadura, Galicia, Castilla y León y Asturias* además de lo sucedido en concreto en la última década en *Aragón, Cantabria, Castilla La-Mancha, Comunidad Valenciana y La Rioja*), siendo también cada vez más afectados por una demografía caracterizado por ese “envejecimiento del envejecimiento” (especialmente con aumentos de la denominada “cuarta edad” pues la media poblacional está ya en 83,2 años) además de la dispersión territorial y baja densidad de población. Por poner algunas cifras, en esta última década un 75% de municipios ha perdido población y un 80% del total tiene un crecimiento vegetativo negativo además de que son ya 29 capitales de provincia las que ha perdido población en ese mismo período de tiempo.

Además, dichos lugares a los que calificamos como afectados por fenómenos de despoblación se sitúan muchas veces en zonas rurales de difícil localización y acceso, incluso a veces entre montañas. Igualmente, tienen el inconveniente de que no todos los mismos servicios públicos se sitúan en el mismo sitio, siendo así muy complicado tener que desplazarse a otros lugares para gestiones cotidianas muchas veces. A ello se une

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

el hecho de que puede que las posibilidades de encontrar un empleo estable y con un salario significativo sean también en ocasiones relativamente bajas. Como consecuencia de todo lo anterior, eso puede provocar que especialmente la población joven decida trasladarse a alguno de los municipios más grandes de cada región que estemos considerando donde la accesibilidad es mayor en términos de servicios, empleo y actividad.

Al igual que sucede cuando escuchamos “Pongamos que hablo de Madrid”, la despoblación puede provocarnos cierta nostalgia pues muchos de esos municipios en riesgo de despoblación son parte importante de nuestro acervo cultural e historia en cuanto a orígenes. El dilema pues se plantea en términos de un reto desafiante para estos próximos años: optar por activar dichos municipios despoblados, proporcionándoles mejores servicios y accesibilidad además de incentivos fiscales y socioeconómicos para que puedan atraer población o bien ahondar en la no priorización de dichos municipios despoblados y profundizar en su paulatina sustitución progresiva por aquellos más poblados y con actividad. El que por ejemplo muchos que han de tomar decisiones a este respecto no planteen este tipo de dilema claramente no evita en sí mismo este debate.

Así, la *despoblación* (a diferencia del despoblamiento) como tema consolidado de debate y análisis desde hace décadas es recientemente también protagonista en las agendas políticas a todas las escalas, desde la local/municipal, a la autonómica, como se ha visto en estas últimas elecciones, así como puede volver a serlo de cara a la siguiente cita con las urnas en este caso a nivel nacional para este próximo mes de julio. Dicha realidad se produce igualmente desde la perspectiva internacional. Así, estamos totalmente familiarizados con conceptos que surgen de forma recurrente en los medios, y están ampliamente extendidos como dicha despoblación, pero también despoblamiento, la España vacía (de SERGIO DEL MOLINO) que derivó en vaciada, el reto demográfico –ante la pérdida de población y el envejecimiento– que tan ilustrativamente define el “invierno demográfico”, etc. Además, la despoblación tiene del mismo modo una importante dimensión socioeconómica que va asociada a un mayor logro de cohesión territorial.

A efectos de encontrar soluciones delimitemos las causas pues detrás de la campaña de la geografía del descontento (que hace referencia al sentimiento de insatisfacción percibido por buena parte de la población que habita en territorios que se sienten abandonados por parte de los decisores o según RODRÍGUEZ-POSE, aquellos “lugares que no importan”) sigue siendo necesaria una unión efectiva para alcanzar un *pacto rural*.

¿Podría Feijóo derogar la reforma fiscal de Sánchez si llegase al Gobierno?

María Cadaval Sampedro

19/6/2023

En el hipotético caso de que se cumplan las previsiones de las encuestas publicadas tras el resultado electoral del 28-M y ALBERTO NÚÑEZ FEIJÓO acceda a la Moncloa después del 23-J, podría proponerse “derogar el sanchismo” pero no podrá hacer lo mismo con la reforma fiscal de PEDRO SÁNCHEZ, ¿por qué razón? Porque la ansiada reforma fiscal nunca llegó.

A pesar del esfuerzo ímprobo que realizó el grupo de personas expertas en la elaboración del *Libro Blanco Para la Reforma del Sistema Tributario*, el avance en este sentido ha sido nulo. Si bien la aprobación del *Libro Blanco* ha servido para dar cumplimiento a uno de los hitos de la *componente 28 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, el sistema fiscal español sigue anclado en el pasado, sin adaptarse a las necesidades y demandas del siglo XXI. La coyuntura ha querido que los ingresos tributarios se sitúen en su nivel más alto, pero eso no quiere decir que sea permanente, ni eficiente o equitativo, ni tampoco que contribuya a reducir las desigualdades, fomentar la inversión y promover el crecimiento económico sostenible. Al contrario, la falta de una reforma profunda en este ámbito ayuda a perpetuar las injusticias y a limitar las oportunidades de progreso.

Con unos tipos impositivos similares a la media europea en los principales impuestos, España se enfrenta a una menor recaudación en términos de PIB, una disparidad que se explica en base a los *excesivos tratamientos diferenciados de la legislación española* en comparación con los homólogos europeos y los *mayores niveles de fraude y elusión fiscal* —que se han visto reducidos tras la crisis de la covid-19—. Quien se haga con el poder para la próxima legislatura ha de saber que la reforma tributaria hay que abordarla y para ello ha de tener en cuenta que se circunscribe no solo al territorio nacional, sino a otro abierto e internacionalizado, en el que debe cuidarse especialmente el riesgo de generar distorsiones sobre la actividad económica.

El *artículo 38 de la Constitución Española* recoge que “los poderes públicos garantizan y protegen el ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso de la planificación”, todo ello atendiendo a los principios de descentralización del *artículo 133 de la Carta Magna*, que guarda “la potestad originaria al Estado mediante ley”, mientras las comunidades autónomas y las

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

corporaciones locales, podrán exigirlos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Es decir, el *mandato constitucional no define un modelo tributario concreto*, sino que lo deja abierto a la conceptualización jurídica que considere el legislador. El nuevo *Congreso de los Diputados* que salga de las urnas el próximo mes de julio tendrá en sus manos la posibilidad de dotar al país de un sistema tributario moderno que, como es sabido, no es plenamente soberano, sino que gravita sobre una economía abierta e interconectada, sobre todo, con la Unión Europea. No se puede obviar, por ejemplo, la propuesta del *fit for 55* —u *Objetivo 55*— de la política climática europea, ni tampoco la *Directiva sobre tributación de las empresas multinacionales*, pero menos aún la necesaria propuesta de un nuevo sistema de financiación autonómica —antes de que se desintegre el actual— y local.

Por si esto fuera poco, España está en la antesala de abordar un *proceso de consolidación fiscal* derivado del déficit estructural que aqueja a sus cuentas públicas. Un desequilibrio que tiene su origen en los ingresos no financieros, en el sentido que apuntamos *SANTIAGO LAGO y yo* en el *informe* “Sobre las reformas fiscales pendientes: sistema tributario y reglas fiscales” elaborado para el *Observatorio de la Realidad Financiera, Orfin*. Planteamos una reforma tributaria integral que implique la reestructuración de los tres impuestos más importantes en recaudación —*IRPF, IS e IVA*— además de una reorientación de los *impuestos especiales* y un mayor énfasis en la *tributación verde*, que ha de ser compatible con los impuestos propios de las comunidades autónomas, además de abordar un arreglo coherente y definitivo de la tributación sobre el *Patrimonio y las Sucesiones*. Sin olvidar, claro a la hacienda local.

Con todo, la consolidación fiscal no se construye solo por el lado del ingreso, sino también por el lado del gasto. El nuevo ejecutivo debe avanzar también sobre el control del gasto público en un ejercicio de eficiencia —no solo de eficacia— que permita evaluar el gasto público y su ejecución, así como rectificar el rumbo en el caso que sea necesario.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

La I+D regional: algunos datos para la reflexión (pública)

Francisco J. Delgado Rivero

26/6/2023

Los últimos datos disponibles sobre el gasto en I+D en España indican un 1,43% del PIB, lejos de la media europea y de los objetivos planteados en las distintas estrategias nacionales. Además, el recientemente publicado por COTEC indicador adelantado para 2022 señala un crecimiento del gasto muy en línea con el del PIB, por lo que no parece que el dato varíe significativamente ese año, a pesar del esperado impulso de los fondos europeos Next Generation EU, sobre los que hemos escrito aquí ya en varias ocasiones.

Gasto en I+D interna por habitante y por comunidades autónomas Año 2021. Euros



Fuente: INE.

Además de este déficit estructural de nuestra economía en investigación y desarrollo, los datos por comunidades autónomas reflejan una enorme heterogeneidad regional, con el liderazgo (re)conocido de las comunidades forales, País Vasco y Navarra, y las otras dos regiones más ricas del país, Madrid y Cataluña. Se aprecia, por tanto, cómo las regiones más ricas presentan los registros más elevados de inversión en I+D, una relación seguramente bidireccional y que se retroalimenta en el tiempo. En el extremo

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

opuesto, las islas, Baleares y Canarias, presentan los registros más reducidos de gasto en I+D, probablemente “acomodados” por lo que representa el turismo en estos territorios, y también seguramente “limitados” por el tejido empresarial de las regiones. Y, en casi todos los casos, con gobiernos regionales que deben repartir el presupuesto cada año con la educación y la sanidad absorbiendo buena parte de los recursos disponibles.

Junto a la concentración de grandes empresas en esos territorios, no cabe duda de que la acción del Sector Público también es de relevancia en este trascendental asunto. La apuesta por la I+D de unos territorios frente a otros seguramente perpetúa, en parte, la brecha de PIB per cápita entre regiones, dificultando la ansiada convergencia regional.

En un trabajo reciente –publicado en *International Regional Science Review*– analizamos precisamente esta dinámica de la I+D regional desde el 2000 y observamos distintos clubs de convergencia o grupos de regiones, con el País Vasco “escapado” tanto si se toman los datos en relación al PIB como en términos per cápita.

I+D regional en % del PIB



LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

I+D regional en términos per cápita



Fuente: DELGADO *et al.* (2022).

A la vista de todos estos datos y análisis, es evidente que se requiere un notable impulso de la inversión en I+D en el país, pero también que debemos poner encima de la mesa las medidas más adecuadas para facilitar la convergencia en este marco, procurando impulsar aún con mayor fuerza el gasto, público pero sobre todo privado, en las regiones con registros más bajos, con un papel clave del Sector Público siendo “innovador” y buscando las medidas necesarias para esas localizaciones: en el ámbito rural, en el sector del turismo, con la Compra Pública de Innovación, etc. Y, por supuesto, debemos aprovechar en este sentido definitivamente los fondos europeos Next Generation EU, así como reformular instrumentos como el Fondo de Compensación Interterritorial, que languidece desde hace ya mucho tiempo a pesar de algunas propuestas para su reforma.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

La presión fiscal en España puede haber tocado techo

Diego Martínez López

28/6/2023

El último dato disponible en Eurostat sobre presión fiscal sitúa el valor de la española en el 39% del PIB en 2021. Por debajo de la del conjunto de la Unión Europea (41,7) o de la Eurozona (42,2) pero por encima de la de la OCDE (34,1%). Este artículo no intenta discutir si es elevada o reducida, si debe aumentar o disminuir. Más bien pretende situar encima de la mesa una serie de argumentos, principalmente de economía política, que apuntarían a que a medio plazo *el actual valor de presión fiscal podría encontrarse en máximos* e incluso sería razonable esperar notables presiones para su reducción en los próximos años.

Para lanzar la discusión es preciso primero convenir que la *presión fiscal* no es una variable de decisión para los gobiernos sino el resultado, por supuesto, de políticas tributarias con una determinada orientación pero cuya determinación final suele quedar fuera de su alcance. Con otras palabras, que el tiro incluso les puede salir por la culata. Un ejemplo ilustrativo se observa en *Andalucía*. Como saben, la Junta de Andalucía presume de sus rebajas de impuestos e incluso afirma haber recaudado 7.776 millones de euros más entre 2019 y 2022, esto es, un 12,75% más que en el cuatrienio anterior. Si el PIB en términos nominales (¡no reales!, como aquí) ha crecido en esos años un 9,73%, entonces la presión fiscal habría aumentado tras las rebajas fiscales de la Junta de Andalucía....!...algo metafísicamente imposible de aceptar para los responsables autonómicos andaluces.

En fin, dejando los sinsentidos a un lado, hay al menos *cuatro argumentos* que apoyarían la hipótesis de que nuestra actual presión fiscal no presenta mucho recorrido al alza.

El primero es que los impuestos necesitan (amplia) aceptación social. Y, desde hace tiempo, tributos como el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* e incluso *Patrimonio* soportan desde hace años una notable deslegitimación social. No consiguen superar el aforismo de que “no se debe pagar dos veces por la misma cosa”.

Si bien no son cuantitativamente relevantes, el efecto contagio podría extenderse al de *plusvalía*, *transmisiones patrimoniales*, ganancias de capital en *IRPF*, etc. Si a eso añadimos que la no deflatación de la tarifa del *IRPF* en un contexto de elevada inflación ha deteriorado en algunas jurisdicciones la equidad del mismo, se abunda en el menos-cabo de su aceptación social. Por ello resulta verosímil que, en los próximos años, algunos impuestos desaparezcan y otros sean agujereados (aún más) por beneficios fiscales de dudosa eficiencia y eficacia.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

El *segundo argumento* se refiere a impuestos que, de entrada, gozarían de cierto apoyo social pero que, incluso con esas condiciones, despiertan recelos en amplias capas de la población. Me estoy refiriendo a los *impuestos sobre grandes fortunas* o sobre los *beneficios extraordinarios de bancos y eléctricas*. En principio, recaen sobre los más potentes pero el ciudadano medio es consciente de que precisamente por ese poder de mercado su capacidad para trasladarlo es elevada y al final el impuesto será pagado por el común de los mortales y consumidores (aquí). Así, el *wishful thinking* del gobierno en este terreno, prohibiendo la traslación de los impuestos, no goza de credibilidad suficiente para neutralizar ese temor.

El *tercer argumento* es el que explota la relación entre lo que los ciudadanos consideran adecuado pagar en impuestos y lo que reciben a cambio. Aquí los interesantes resultados del último Barómetro Fiscal del Instituto de Estudios Fiscales para 2021 ofrecen mucho juego. Existen claroscuros sobre la valoración de la prestación de servicios públicos o cómo se distribuye la carga tributaria y la función redistributiva de los impuestos. Pero hay algunos datos sobre los que me gustaría llamar la atención¹.

Uno se refiere al porcentaje de individuos que afirma que los impuestos que se pagan son poco o nada adecuados en relación con los servicios y prestaciones que se reciben: un 50%. Por su parte, son mayoría (56%) los que opinan que la relación entre los impuestos que se pagan y los servicios y prestaciones que se reciben en *España* está peor que en otros países de la *Unión Europea*. Si a eso añadimos que el 77% de los encuestados reconoce que existe margen de mejora en la gestión de servicios públicos y prestaciones sociales, cabe plantear aquí la relación que puede establecerse entre la disposición a pagar (más) impuestos y el grado de satisfacción con el menú fiscal que se ofrece a los ciudadanos.

No conozco evidencia en ese sentido para el caso español pero sí existen *aportaciones teóricas* y *empíricas* (aquí, aquí y aquí) para otros países, si bien ampliadas al concepto de confianza en su gobierno, más allá de la relación entre impuestos y gasto público referida, pero obviamente correlacionadas con ésta. Y, por supuesto, abordando el vínculo entre *fraude fiscal* y *eficiencia del gasto público* (aquí un clásico ya).

En definitiva, la disposición a pagar impuestos y al cumplimiento fiscal se reduce cuando el contribuyente percibe que el gasto no se realiza con la suficiente eficiencia y eficacia. Si, además, nos embarcamos en un proceso de *spending review* liderado por la *AIReF*, que pone de manifiesto importantes mejoras potenciales en el diseño y

¹ No entro a valorar aquí por falta de espacio, aunque sería procedente, la dinámica de estos datos a lo largo del tiempo.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

gestión del gasto público, con centenares de propuestas, pero no se visualiza con claridad el *compromiso de todas las AAPP por adoptarlas*, es lógico que el ciudadano medio se resista a pagar más impuestos.

Un *cuarto y último argumento* está relacionado con la estructura descentralizada de nuestro país. Como un problema crónico ya enquistado, la gente no sabe qué paga a quién, esto es, qué impuestos van a un determinado nivel de gobierno y cuáles a otro. Todo esto es un caldo de cultivo fructífero para una competencia fiscal mal entendida, en la que se deciden bajadas de impuestos sin explicitar las pérdidas de recaudación que conllevan, planteando la cuestión solo en términos de menor presión fiscal (lado bueno) y no tanto del necesario ajuste en gasto (lado malo), cuando *sabemos que ambas importan* a efectos del bienestar social.

También ante semejantes problemas de información, los incentivos a desarrollar *populismo fiscal anti-impuestos* son elevados. A todo ello contribuye un sistema de financiación autonómica complejo y muy difícil de entender para el ciudadano medio, ideal para ocultar políticas fiscales inconsistentes tras sus (indudables) defectos de equidad e insuficiencia financiera relativa; el *permanente agravio comparativo* es ya un hecho estilizado en su valoración.

En conclusión, dados estos mimbres de arquitectura institucional y las preferencias ciudadanas descritas, *no es de esperar en los próximos años incrementos de la presión fiscal en España*. Más bien lo contrario: continuas y variadas presiones para su reducción. A mi juicio, mucho tendría que cambiar nuestro juego político, y para ello es necesario que lo haga sustancialmente también el contexto institucional, para que las decisiones sobre el nivel de impuestos que establecemos en relación a nuestra renta nacional se determinen sin ese sesgo (racional por otra parte) tan marcado a la baja.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Charlando sobre la reforma del sistema de financiación

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

4/7/2023

¿La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en España te parece fácil o difícil de realizar y por qué?

La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas en España es un proceso complejo y difícil de realizar debido a múltiples factores: diversidad de intereses; complejidad técnica; discrecionalidad política; tensiones territoriales; necesidad de cambio de normativa y consenso político.

Dada la complejidad y las diversas consideraciones involucradas, la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas en España requiere un compromiso político sólido, un diálogo constructivo entre las partes interesadas y un análisis técnico exhaustivo para lograr un sistema más justo y equitativo.

¿Por qué crees que pese a las diversas demandas y llamamientos para una nueva reforma no ha sido posible realizarla desde 2009?

Existen varias razones que podrían explicar por qué no se ha llevado a cabo una reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas en España desde 2009, a pesar de las demandas y llamamientos en ese sentido. De forma resumida: la complejidad técnica, las disputas territoriales, la falta de acuerdo político, los cambios normativos y constitucionales necesarios, así como el contexto económico y presupuestario, son algunos de los factores que pueden dificultar la realización de una reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas en España. Estos desafíos requieren un enfoque cuidadoso y un amplio consenso político para lograr cambios significativos en el sistema.

Siendo tan difícil como planteas la reformas, ¿crees que es posible y por qué?

Aunque la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas en España presenta desafíos, considero que es posible llevarla a cabo. La necesidad de equidad y estabilidad, las demandas sociales, los acuerdos políticos, la experiencia previa y los beneficios a largo plazo son factores que pueden impulsar y viabilizar una reforma exitosa. Sin embargo, es importante destacar que lograr un consenso amplio y abordar los diversos intereses y necesidades de las diferentes regiones requerirá un enfoque cuidadoso y una voluntad política firme.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Dado el necesario nivel de acuerdo y consenso entre las diferentes partes e intereses que es necesario para hacer una reforma del sistema, ¿no crees que cualquier reforma que se realice será criticada, tanto por un extremo como por otro de los intereses en juego? ¿no será la existencia de críticas un componente intrínseco de los sistemas de financiación territorial?

Es cierto que cualquier reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas en España enfrentará críticas y descontento de diversos sectores. La naturaleza compleja y multidimensional de este tema, así como los diferentes intereses y necesidades de las comunidades autónomas, hacen que sea difícil satisfacer a todos por completo.

La existencia de críticas en el proceso de reforma del sistema de financiación territorial es, de hecho, un componente intrínseco. Es importante destacar que las críticas y los desacuerdos no necesariamente invalidan la necesidad de una reforma o la importancia de buscar un sistema de financiación más equitativo y sostenible. El debate y el intercambio de ideas son parte del proceso democrático y pueden conducir a mejoras y ajustes en las propuestas de reforma.

En última instancia, el desafío radica en encontrar un punto de equilibrio y satisfacer en la medida de lo posible las necesidades de las diferentes comunidades autónomas, considerando tanto los aspectos técnicos como las realidades políticas y sociales. Esto requerirá un enfoque transparente, inclusivo y participativo, así como una voluntad de compromiso y diálogo por parte de todas las partes involucradas.

Veo que insistes mucho en el diálogo, la negociación, los compromisos por todas las partes ¿Consideras entonces que no se trata primordialmente de un problema técnico? En ese caso, ¿puede la inteligencia artificial ayudar a resolverlo o no y cómo?

La *inteligencia artificial* (IA) puede desempeñar un papel en el análisis de datos, la modelización y la evaluación de diferentes escenarios para ayudar a informar el proceso de toma de decisiones. Puede ser utilizada para realizar análisis cuantitativos, identificar patrones y tendencias, simular efectos de diferentes opciones de reforma y evaluar su impacto potencial en las diferentes comunidades autónomas.

Sin embargo, es importante destacar que *la IA no puede reemplazar completamente el diálogo, la negociación y los compromisos políticos* necesarios para alcanzar una reforma del sistema de financiación. La IA puede proporcionar información valiosa, pero las decisiones finales deben considerar una amplia gama de factores, incluyendo consideraciones políticas, sociales y económicas, así como las necesidades y expectativas de las diferentes regiones.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Además, es fundamental que el proceso de reforma sea transparente, inclusivo y participativo, involucrando a todas las partes interesadas, como las comunidades autónomas, los expertos, los representantes políticos y la sociedad civil. La IA puede ser una herramienta para facilitar el intercambio de información y el análisis, pero no puede reemplazar la importancia del diálogo y la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.

En conclusión, la inteligencia artificial puede ser utilizada como una herramienta complementaria en el proceso de reforma del sistema de financiación, proporcionando análisis y escenarios basados en datos. Sin embargo, el componente político y las negociaciones entre las partes interesadas siguen siendo fundamentales para alcanzar acuerdos y consensos en este complejo asunto.

Como ya habrán imaginado, esta charla es con *ChatGPT*. Más allá de ser un recurso fácil para escribir una entrada de blog, su “sentido común” a la hora de afrontar el tema me ha parecido lo suficientemente útil como para compartirlo. Hay otras respuestas a preguntas delicadas (debe respetarse o no el *statu quo*; qué hacer con las comunidades con regímenes forales; deberíamos buscar o no la igualdad de financiación per cápita; etc.), así como más detalles en relación con los factores que habría que tener en cuenta, que no incluyo por falta de espacio, pero que en todos los casos mantenían el equilibrio entre las ventajas, inconvenientes y dificultades que implica una reforma del sistema. Algunos pensarán que tanta apelación a la negociación y el acuerdo, con el apoyo del análisis técnico, es una obviedad vacía. Y comparto que es una obviedad, lo que lamento es que creo que es imprescindible que alguien nos la recuerde.

La excepción Ibérica y el éxito de la regulación española en el control de precios de la electricidad

Luis Ángel Hierro Recio

17/7/2023

La efervescencia de la convocatoria de las Elecciones Generales ha vuelto a poner sobre la mesa lo que se conoce como *excepción ibérica* del mercado eléctrico europeo. El gobierno la defiende y la oposición promete eliminarla y, en Europa, la mayoría de los Gobiernos promueven un cambio de regulación que siga el esquema intervencionista de la *excepción ibérica*, mientras que la Comisión intenta mantener el sistema con un funcionamiento similar al actual. Expliquemos el mecanismo para aclarar el debate.

Por normativa europea, el precio mayorista de la electricidad se fija según el coste de la última fuente de energía incorporada a la producción en cada momento para atender la demanda (*precio=coste marginal*). Dado que la electricidad no se almacena y se produce instantáneamente a demanda, cuando hay un pico de demanda, en la mayoría de los casos, la última fuente de producción eléctrica que se incorpora es la producción de ciclo combinado, es decir la que utiliza el gas para la producción de la electricidad. El resultado es que en esos momentos es el precio del gas el que determina el precio de la electricidad de forma que, si el precio del gas sube el de la electricidad que llega al consumidor también, y viceversa. Esa forma de fijar el precio de la electricidad es una convención que se creó porque en teoría incentiva la instalación de renovables, pero genera beneficios extraordinarios para las eléctricas, ya que éstas *venden a precio de producción con gas la electricidad producida otros medios mucho más baratos. Son los llamados “beneficios caídos del cielo”*.

Cuando Rusia invadió Ucrania y por el embargo a Rusia se cortó el suministro de gas ruso a Centroeuropa, los gobiernos se lanzaron a aumentar sus reservas (en Europa han pasado de ser el 26% del consumo de un año, a ser 56%) con lo que el precio del gas se disparó y el de la electricidad también. *En esa situación, para desgracia de los consumidores, los estados europeos no sabían cómo frenar la subida del precio de la electricidad, puesto que la regulación europea les impedía intervenir el mercado y los “beneficios caídos del cielo” se dispararon.*

Ante ese despropósito y la rapidez con la que se trasladó el problema a las familias en España, que, como alumno liberal adelantado, es el único país que tiene un sistema de precios al consumidor por franjas horarias diarias, el gobierno intentó una reducción de impuestos a la electricidad. La escasa eficacia de esa solución ante el desaforado

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

incremento del precio del gas fue otra alternativa, asociarse con Portugal, recordemos que el mercado eléctrico mayorista en la península está unificado (OMIE), para proponer un precio máximo al gas destinado a la producción eléctrica. Con esta medida se establecía implícitamente un precio máximo a la electricidad en el mercado mayorista y se frenaba el efecto negativo que producía el precio del gas en el precio de toda la electricidad.

El brillante y ocurrente fundamento, que los gobiernos español y portugués alegaron en Europa, fue que la península debía ser una excepción puesto que era inviable hablar de un mercado europeo de la electricidad. En Austria puede llegar electricidad de muchos países europeos, a la península solo puede llegar de Francia y de forma muy limitada. Nuestro sistema de producción es periférico y está encapsulado. Fue así como España y Portugal convencieron a Europa para que aceptara una excepción que permitía intervenir el mercado mayorista con un precio máximo y cómo surgió la *excepción ibérica*, que no es otra cosa que una autorización excepcional para limitar el precio de la electricidad limitando el precio del gas. *El resultado ha sido que se ha fijado un tope al precio de la electricidad estableciendo un máximo al precio del gas*, lo cual ha producido una reducción importante del precio de la electricidad en comparación con otros países europeos (<https://www.expansion.com/empresas/energia/2023/06/11/64858ff1e5fdea05118b45a6.html>). La *excepción ibérica*, tras su prórroga, tiene fecha de caducidad el 31 de diciembre de 2023, en el entendido de que entre tanto se modificará el mercado eléctrico europeo.

La importancia de la excepción ibérica no se limita a su beneficio en el recibo de la luz de familias y pequeños negocios sino que va más allá e implica efectos macroeconómicos que favorecen el control de la inflación. Si controlamos el precio de la electricidad se reduce su *impacto directo* en la inflación, y además también se reducen los *efectos indirectos* (el incremento de costes que trasladan las empresas a precios, sobre todo los servicios y pequeños negocios) y los *efectos de segunda ronda* (la inflación que produce el crecimiento de beneficios primero y después de salarios) que son los más negativos. Es decir, la *excepción ibérica*, lo mismo que la subvención a los carburantes, además de beneficiar a familias y pequeños productores ha tenido incidencia en el éxito de España para controlar la inflación (un 1,9% en junio, por debajo del objetivo del BCE del 2% y solo por encima de Grecia, 1,8%), *por eso defender la eliminación de la excepción ibérica es ir en contra de la exitosa evolución de la economía española.*

Cara al futuro inmediato, dos son los factores que se perciben en el horizonte cercano del mercado eléctrico europeo, como consecuencia de la *excepción ibérica*, que operan en sentido contrario. El primero es que como las eléctricas españolas han perdido una

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

parte de los *beneficios caídos del cielo* y la reforma del mercado europeo pendiente puede hacer que el resto de las eléctricas europeas pierdan una gran cantidad de esos beneficios, los productores han puesto a trabajar al lobby eléctrico en la Unión, que si no es el más poderoso es uno de los más poderosos de Europa, y *el efecto de la actividad del lobby ya se ha dejado ver en la propuesta de reforma de la Comisión, que ha frenado en seco las aspiraciones de intervención de los gobiernos.*

El segundo factor, que opera en favor de la *excepción ibérica* y de una reforma intervencionista que termine con el sistema actual, son sus efectos macroeconómicos. Como he explicado, la *excepción ibérica* ha generado una prueba, por razonamiento inverso, de que la regulación europea de la electricidad produce efectos macroeconómicos procíclicos e inflacionistas. Si se produce un shock energético, como el provocado por la guerra de Ucrania, el mercado ficticio de costes marginales crecientes aumenta la inflación más de lo que correspondería, al aumentar los *beneficios caídos del cielo*, y cuanto más aumente la inflación más difícil es controlarla. *Es por este efecto macroeconómico procíclico de la regulación europea frente a los shocks energéticos por lo que la mayoría de los gobiernos de los estados son proclives a acabar con el diseño vigente y a favorecer la intervención pública.*

Desconocemos cuál será el resultado final de esos dos efectos contrapuestos y por tanto de la pugna entre estados y Comisión. En todo caso, lo evidente es que hablar de un mercado eléctrico europeo es una ficción, ya que al no poder almacenarse la electricidad es imposible separar físicamente la oferta de la demanda. Siendo esto así, *la regulación de la producción eléctrica no puede ser una solución global como se pretendió con la regulación europea, sino debe ser una regulación más descentralizada, país a país o por grupos de países, según las posibilidades de la producción.* Mantener una regulación europea unificada es una garantía de fracaso, cuando las posibilidades de producción y de importación son sustancialmente distintas, como ha demostrado la *excepción ibérica*.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

¿Son necesarios los peajes?

David Patiño Rodríguez

24/7/2023

Una de las polémicas surgidas en la recta final de la campaña electoral ha sido el posible establecimiento de peajes en las autovías. Desde diversas personalidades del gobierno se han lanzado mensajes contradictorios, destacando las afirmaciones del Director General de Tráfico anunciándolas para 2024, contradiciendo al Presidente en el debate y a diversos ministros. Por otro lado, la oposición ha denunciado esta posibilidad, a pesar de que los gobiernos de RAJOY también plantearon la medida en diversas ocasiones. El penúltimo acto de esta obra lo realizó la *Comisión Europea* a través de su portavoz de asuntos económicos en una comparecencia en la que confirmaba que el nuevo paquete de ayudas del *Next Generation* está vinculado al establecimiento de un mecanismo de pagos por el uso de carreteras que empezará en 2024 en línea con el principio del que contamina paga. El gobierno respondió que la propuesta se había realizado en una coyuntura anterior a la guerra y que había margen para modificarla.

Esta es una cuestión bastante polémica con numerosas derivadas. Es una medida altamente impopular que ha llevado en el pasado a anunciar pomposamente lo contrario. De hecho, España se cuenta entre los países con reducidos ingresos por este concepto. No contamos con datos precisos y lo más cercano que tenemos son los impuestos que se gravan al transporte (se pueden consultar [aquí](#) y excluyen a los impuestos sobre los combustibles clasificados entre los energéticos). En 2021 se ingresó el 0.21% sobre el PIB, debajo del 0.41% de media de la UE y muy lejos de *Dinamarca*, país que más usa estos instrumentos con ingresos del 1.17%. España, además, tiene la peculiaridad del enorme peso de su red de autopistas y autovías, la mayor de la UE con 15860 km en 2021 (2700 km más que *Alemania*) y la tercera del mundo (datos [aquí](#)). Esto hace que el transporte de mercancía se concentre a través de la carretera.

Los modelos existentes en la UE son diversos. *Letonia* y *Luxemburgo* son los únicos países en los que la circulación es totalmente gratuita. En el resto, de un modo u otro, se grava la circulación, aunque con modelos diversos. En el extremo más generoso destaca Alemania, que cobra de modo puntual y únicamente a vehículos pesados. Entre el resto, unos países cobran las denominadas viñetas, que consisten en un pago anual que permite el uso de la red de carreteras, a modo de tarifa plana. Este sistema se puede introducir de modo rápido y con bajo coste pero no genera un enlace entre el importe y el número de kilómetros que hace el contribuyente. Sin embargo, es posible diferenciar por aspectos como el tipo de vehículo u otros aspectos. Los restantes países gravan por la distancia

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

recorrida diferenciando, en su caso, infraestructuras especiales como túneles, puentes o tramos muy congestionados, llegando a extremos como el de *Dinamarca*, caracterizado por sus cargos. La principal ventaja de esta modalidad es su enlace directo con el uso de la carretera. Por el contrario, causan molestias y atascos los cobros del peaje o la extensión de los diversos sistemas automáticos de cobro.

La tasa tiene, por supuesto, una finalidad recaudatoria, que ha sido, tradicionalmente, su principal función. Actualmente, esta finalidad se vincula a financiar a conservación de las infraestructuras que en España asciende a 1200 millones anuales, a los que habría que sumar el déficit acumulado estimado en 10.000 millones por la patronal del sector. También constituye una forma de movilizar el capital privado a la construcción de infraestructuras. Los peajes sirven también para gestionar el tráfico, especialmente en las grandes ciudades. Por último, puede considerarse un impuesto pigouviano que permite internalizar costes sociales. Esta última finalidad constituye el principal interés de la Comisión desde los años 90, que ha fomentado el establecimiento de peajes como vía para reducir los accidentes y los costes medioambientales, haciendo efectivo el principio del que contamina paga.

El interés de la *UE* se ha traducido en diversos planes de distintos gobiernos en *España*, que hasta ahora no se han hecho efectivos. Entre las posibilidades que se han barajado, ha estado gravar únicamente a los automovilistas *de tránsito* dejando exento a transportistas, autocares o automovilistas que empleen el coche por motivos de trabajo. En concreto, los conductores de turismo, nacionales y extranjeros, pagarían una tarifa mucho más reducida que un peaje. Estos planes pueden entrar en conflicto con las normas comunitarias y dejan exentos a los conductores que producen los mayores costes de congestión y medioambiental.

Terminamos este comentario, valorando la medida. Por un lado, el cambio climático constituye, sin duda, el principal reto que debemos afrontar, desafío que además, no admite más retrasos y para ello se precisa instrumentar medidas eficaces. La *Comisión Europea* ha apostado fuertemente por los peajes porque el transporte por carretera constituye una de las principales fuentes de emisión de gases de efecto invernadero y es indudable que es preciso limitar el uso de vehículos, en tanto en cuanto no sea posible sustituir su parque por uno más eficiente. Por otro, esta medida, al igual que el resto de instrumentos medioambientales y regulaciones del transporte, como restringir el acceso a los centros de las grandes ciudades a coches poco eficientes, son muy regresivas en relación a la renta.

Por tanto, la lucha contra el cambio climático acaba basándose en medidas tributarias que soportan, proporcionalmente, más los individuos con menores niveles de renta.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

La situación se agrava cuando los trabajadores son gravados en los trayectos que tienen que realizar para ir a trabajar. A esto debemos sumar que la huella medioambiental crece, y mucho, precisamente con los niveles de renta y que, a la vez que articulamos medidas medioambientales regresivas, bajamos los impuestos a la propiedad y reducimos en general, la progresividad del sistema impositivo. El resultado es un importante rechazo que afecta a su aceptabilidad, como se vio el año pasado en Francia con la protesta de los chalecos amarillos. La estrategia constituye un campo abonado para la aceptación de teorías negacionistas que sostienen que el calentamiento global es un invento que persigue gravar a los trabajadores. El calentamiento global es el principal desafío que tenemos, pero su lucha precisa de decisiones inteligentes. Más que establecer medidas muy impopulares como serán, sin duda, los peajes en *España*, urge enviar la señal de que los costes de esta lucha se reparten de una forma justa, lo que además, será mucho más eficiente. Por tanto, si se acomete alguna medida de este tipo, debería ir acompañada de una señal clara de que los que más contaminan, también son los que más pagan.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Todo a 30 minutos

Maite Vilalta Ferrer

4/9/2023

Últimamente en nuestro país hemos oído hablar de la *ciudad de los 15 minutos*. Se trata de un concepto propuesto hace más de 20 años por el urbanista Carlos Moreno¹ y que consiste en diseñar ciudades en las que sea posible acceder en poco tiempo (15 minutos) a vivienda asequible, al empleo, al comercio, a actividades deportivas y sanitarias, a educación y a ocio. En realidad, se trata de una propuesta que pretende acercar los servicios esenciales a las personas y dar más importancia a lo local, recuperando y reforzando los vínculos de vecindad. Esta propuesta se ha convertido en un objetivo a alcanzar y hacerla realidad en ciudades como *Melbourne, Portland o Edimburgo*. El tema, no exento de debate, ha propiciado la aparición de otro concepto: el de los territorios (regiones) de 30 minutos. De la ciudad de los 15 minutos se ha pasado a defender también la llamada regla de las *regiones rurales de 30 minutos*.

Este tipo de planteamientos fueron escuchados en España durante las recientes campañas electorales (municipales y generales) por parte de algunos partidos políticos, como el de la *España Vaciada* que, desde su creación el año 2021, viene defendiendo que todos los pueblos de España dispongan de buenas conexiones de internet (velocidad mínima de 100 MB simétricos), que estén a 30 minutos de viaje para el acceso de servicios básicos, y a una distancia no superior a 30 kilómetros para el acceso a una vía de alta capacidad.

Se trata de una propuesta nacida en el ámbito del urbanismo que, si la trasladamos al ámbito del *federalismo fiscal*, nos remite, entre otros, al tema del reparto competencial entre los distintos gobiernos que configuran un estado compuesto, y al de su tamaño óptimo. Es decir, una de las cuestiones que nos plantea a los economistas la creación de estas regiones de 30 minutos, es la de *qué nivel de gobierno debe tener asignada la prestación de los servicios básicos* anteriormente mencionados (vivienda, educación, sanidad, comercio, empleo...) y, por tanto, qué nivel de gobierno es el responsable de asegurar que estos servicios sean ofrecidos a la ciudadanía, en espacios territoriales que supongan desplazamientos de menos de 30 minutos. No cabe duda que se trata de un aspecto de gran relevancia en un país en donde esta cuestión no está aún bien resuelta, sobre todo a lo que se refiere a la *delimitación de las competencias municipales* y al papel

¹ MORENO, CARLOS (2023), *La revolución de la proximidad. De la «ciudad mundo» a la «ciudad de los quince minutos»*, Alianza editorial.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

que podrían jugar los *entes supramunicipales* si estuvieran bien estructurados y reconocidos como “verdaderos” gobiernos locales. Quizás un municipio rural de menos de 500 o 1.000 habitantes tenga problemas a la hora de poder prestar, en condiciones de eficiencia y equidad, este tipo de servicios básicos para sus habitantes; pero en cambio, sí pueda hacerlo un ente supramunicipal (una comarca, una mancomunidad de municipios, una veguería, etc.) o una ciudad de tamaño mediano que actuara de “ciudad cabecera” para un conjunto de municipios.

El fondo de la cuestión es asegurar que todos los ciudadanos tengan cubiertas sus necesidades vitales, sea cual sea su lugar de residencia, y sin que para ello algunos deban realizar un esfuerzo mucho mayor que otros, ya sea por qué el acceso a determinados servicios exige largos y costosos desplazamientos diarios, o por qué el gasto por habitante al que deben hacer frente es mucho mayor. ¿Y a quién le corresponde asegurar que ello se cumpla? Cabe recordar que, en el Estado español, los principales servicios esenciales a los que se refiere la regla de los 30 minutos, están en manos de los gobiernos autonómicos, que, al mismo tiempo también son competentes en la organización de su territorio. Es decir, son las *comunidades autónomas* las que deberían comprobar si el reducido tamaño de la mayor parte de sus municipios (algunos rurales), resulta ser o no un problema para sus ciudadanos y, en caso afirmativo, decidir cómo resolverlo. Está claro que la realidad es muy distinta en los distintos territorios del Estado español y, es por ello, que las soluciones podrían (deberían) ser también distintas.

Esta propuesta de crear regiones de 30 minutos que ha aparecido en el debate público de nuestro país debería ser pues, de entrada, bienvenida si sirviera para ayudarnos a reflexionar sobre algunas cuestiones que aún son una asignatura pendiente de nuestro modelo de descentralización: qué hacemos con el reducido tamaño de un porcentaje muy elevado de nuestros municipios y cómo podemos mejorar el actual reparto de competencias entre los gobiernos autonómicos y los gobiernos locales. Probablemente, la aplicación de dicha regla requeriría repensar ambas cosas: el *tamaño óptimo de los entes locales*, por un lado; y una posible *transferencia de competencias autonómicas* a dichos entes, por el otro. Y está claro que posteriormente (o paralelamente) deberíamos hablar de *cómo financiar* todo esto, es decir, de la procedencia de los recursos públicos y de su reparto entre los tres niveles de gobierno que configuran nuestro Estado. La propuesta es, en todo caso, sugerente.

Administración tributaria y doble elusión fiscal:

No single policy fits all

Alejandro Esteller Moré

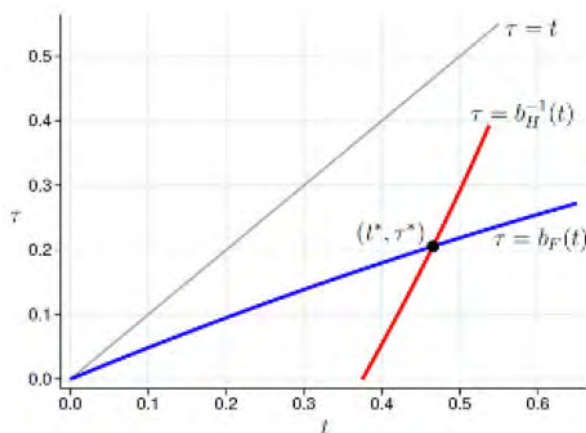
Umberto Galmarini

12/9/2023

Las diferencias de presión fiscal entre países, pero también entre regiones dentro de un país, generan incentivos a la movilidad de las personas físicas al objeto de reducir su factura fiscal. Las nuevas formas de trabajo y el impacto del COVID-19 han reforzado esa tendencia (WILDASIN, 2021). No obstante, no toda la movilidad es real; parte de ella es ficticia, sobre el papel (OCDE, 2018, punto 96). En España, la AEAT lo tiene bien presente: “la simulación de la residencia fiscal fuera del territorio español, especialmente en casos de personas físicas, con la principal finalidad de obtener una tributación efectiva inferior a la debida” (Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2023, AEAT, punto A.2). Y, en nuestro país, ciertamente, esa simulación puede darse tanto en el ámbito internacional como a nivel de CA, tal y como reconoce la propia AEAT.

Figura 1

Tipos impositivos bajo equilibrio de Nash (para $P=0.75$, $K=1$)



A la elusión impositiva vía relocalización ficticia se le une la generada sin la necesidad de relocalizarse, y que utilizan las personas físicas a través de agujeros impositivos (*tax loopholes*) tales como bonificaciones o regímenes especiales de los impuestos de naturaleza personal. El caso paradigmático en España es el del impuesto sobre el patrimonio (DURÁN CABRÉ y ESTELLER MORÉ, 2023, sección 4.2.2), y que afecta –

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

o debería afectar— a los individuos de muy alta capacidad económica [HNWI (*High Net Worth Individuals*) o UHNWI (*Ultra High Net Worth Individuals*)], que son precisamente el foco de investigación de la AEAT en relación con la relocalización. Quiere decir, por tanto, que este tipo de contribuyentes —aquéllos para los cuales la presión fiscal debería ser más alta— tiene un abanico, cuanto menos doble, de posibilidades de elusión.

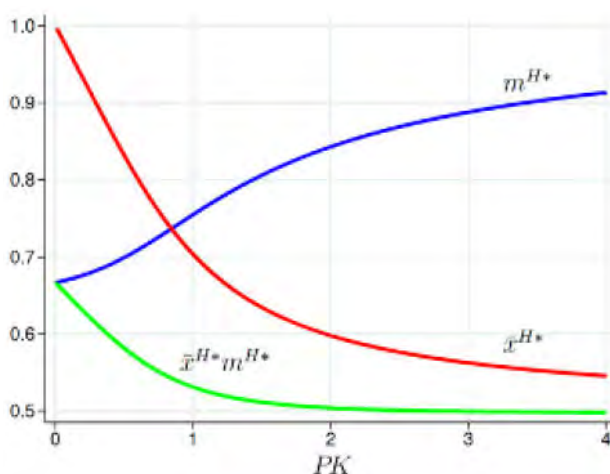
La consideración simultánea de ambas fuentes de elusión fiscal (*fake residency* y *home tax avoidance*) es lo que analizamos en un reciente WP del IEB. Nuestro objetivo es proveer un marco de análisis, que pensamos es novedoso, y que nos permite entender las restricciones de la política de administración tributaria para mitigar los efectos nocivos de la elusión, la cual, ciertamente, puede devenir, finalmente, en evasión y conllevar sanciones. Consideramos un país grande y uno pequeño; éste último puede asimilarse, aunque no necesariamente, a un “paraíso fiscal”. De entrada, ambos países persiguen la maximización de la recaudación a través de fijar la presión fiscal sobre los individuos, quienes pueden eludir impuestos sin moverse (la elusión “tradicional”) o relocalizándose de manera ficticia (*i.e.*, de hecho, siguen residiendo en su país o en su región de origen). No consideramos todavía los esfuerzos de la administración tributaria en controlar la elusión. Dependiendo de la distribución de costes de ambas fuentes de elusión para el contribuyente (por un lado, cuán fácil es aparentar la relocalización y, por el otro, cuán fácil es beneficiarse de los agujeros fiscales), obtenemos un equilibrio donde hay un determinado nivel de cumplimiento fiscal en “casa” y un determinado porcentaje de individuos que se relocalizan. El equilibrio en los tipos se recoge en el gráfico de más arriba, donde simulamos las funciones de respuesta impositiva (la roja se corresponde con la del país pequeño). En equilibrio, de acuerdo con un ejercicio de simulación, el país grande fija un tipo impositivo que es algo más del doble que el del pequeño (*i.e.*, el país de baja tributación).

Ese gráfico, y eso es lo importante, se ha obtenido a partir de unos valores promedio de los costes de aparentar movilidad fiscal (P) y de eludir impuestos en “casa” (K). Éste es un aspecto clave, que se explica en detalle en el WP. Cuanto más elevado es P , mayores son los costes de aparentar relocalización; y cuanto menor es K , mayores son las dificultades para aprovecharse de los agujeros fiscales en casa. Ambos valores, de entrada, no se ven afectados por el control administrativo. A partir de éstos, definimos lo que denominamos “ambiente fiscal”, definido por PK . Cuanto más elevado es PK , mayores son los costes de una relocalización ficticia, dado K ; y cuanto menor es, mayores son los costes de eludir en casa, dado P . Pues bien, en equilibrio (esto es, dados los tipos impositivos óptimos), los niveles de elusión fiscal vienen sólo definidos por PK (no por cada factor por separado).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Figura 2

Cumplimiento fiscal en equilibrio en función de PK 

En el gráfico, para cada punto PK , denotamos m^H (porcentaje de individuos que no simulan relocalización) y x^H (nivel promedio de cumplimiento fiscal en casa) con asterisco, pues son los niveles óptimos que deciden los individuos dados los tipos óptimos en casa y en el exterior. La línea verde es, a su vez, la base imponible gravada; dado que en ausencia de movilidad y de elusión en casa, la base sería igual a 1, esa línea nos informa sobre el “tax gap” derivado de la doble elusión fiscal. En definitiva, cuanto mayor es PK , en equilibrio, dados los tipos óptimos, se genera una situación donde menor es la movilidad, *pero* el cumplimiento fiscal en casa es menor.

Esta constatación nos permite inferir las consecuencias de la intervención por el lado de la administración tributaria, tal y como sugiere el Plan de control tributario de la AEAT. La intervención de la administración aspira a aumentar (disminuir) el valor de P (de K). Tal actuación comportará costes y que sea óptima implica que, en equilibrio, la recaudación marginal neta obtenida es nula. El análisis de *la fijación de los esfuerzos de la administración demuestra que, en el óptimo, no hay una política que logre mitigar ambas fuentes de elusión fiscal simultáneamente*, a pesar de que aumente la recaudación. Éste es el principal resultado del documento. Tomemos, por ejemplo, el punto $PK=2$ en el gráfico anterior. Si a partir de éste, “iniciamos” la política de control fiscal, el nuevo óptimo de m y de x se situará sobre la curva azul y roja, respectivamente, a la derecha o a la izquierda de $PK=2$. Y si bien la recaudación neta habrá aumentado, dependiendo del sentido de la política, una de las dos fuentes de elusión fiscal habrá aumentado y la otra habrá disminuido.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

La razón de este resultado es clara: por ejemplo, cuando se inicia un control exhaustivo de los cambios ficticios, esa fuente de elusión fiscal se ve disminuida al volverse más costosa para el contribuyente... pero, a su vez, provocará que aumenten los incentivos a la elusión en “casa”. El “tax gap” irá variando (según si nos movemos a la izquierda o a la derecha de $PK=2$), pero, recordemos, la recaudación siempre aumentará. El sentido de la política administrativa (siguiendo el ejemplo anterior, si nos movemos a la izquierda o a la derecha de $PK=2$), esto es, *cuál es la mejor política administrativa*, dependerá de los costes marginales relativos de cada política (control de la elusión en casa *vs.* en el exterior), así como de la naturaleza inicial o calidad del “ambiente fiscal”. Eso sí, en cada caso, se estará beneficiando una fuente de elusión fiscal en relación con la otra. *No single policy fits all.*

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Votar con la cabeza, votar con los pies

Amadeo Fuenmayor Fernández

19/9/2023

Hace apenas dos meses, celebramos en España unas elecciones legislativas. En el momento de escribir estas líneas, aún no tenemos certeza de si ese resultado se traducirá finalmente en un gobierno.

La inmediatez en la convocatoria electoral, que pilló por sorpresa a todos los partidos, incluso al convocante, hizo necesario que los programas políticos se presentaran en tiempo récord. Aun así, los programas electorales de los partidos políticos son muy extensos: 112 (PP), 178 (Vox), 182 (Sumar) y 272 (PSOE) páginas. Esto hace que la mayor parte de los ciudadanos guiemos nuestro voto a partir de *información ambiental*.

Sin embargo, en esta ocasión he repasado los programas de los principales partidos políticos para analizar las propuestas relativas a la fiscalidad, de cara a evaluar *ex ante* los resultados de las mismas. Sin embargo, en la mayor parte de los casos las propuestas son lo bastante difusas para impedir una mínima evaluación. Sería por ello deseable mayor concreción para que el elector pueda votar con información suficiente. Para que se pueda votar con la cabeza. Me detendré exclusivamente en las propuestas relativas al impuesto sobre la renta, por un lado, y a los impuestos sobre la riqueza, por otro.

Propuestas relacionadas con el IRPF

En relación con el IRPF, el único partido que ha concretado su propuesta ha sido Vox y, en menor medida, Sumar. Concretaremos estas propuestas y evaluaremos sus resultados [EUROMOD online](#), con datos de EU-SILC para España correspondientes a 2022 (últimos disponibles). Esta herramienta, de libre acceso, resulta muy útil para hacer simulaciones de carácter general, de manera muy rápida y ágil.

La siguiente tabla esquematiza las propuestas formuladas por los distintos partidos en sus programas electorales en relación con el IRPF. En términos generales hay que destacar un elevado grado de imprecisión (a menudo errores técnicos importantes) y muy poca concreción. En muchos casos, poco más que una expresión de intenciones.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Tabla 1

Resumen propuestas para las elecciones del 23J. IRPF

	SUMAR	PSOE	PP	VOX
Rentas empresariales y profesionales	Eliminación de la Estimación Objetiva	Mejora en la fiscalidad de autónomos		
Base imponible del ahorro	Acercar tipos impositivos a los de la Base Imponible General			Indexación automática de la inflación
Escala de gravamen	Aumento del número de tramos desde 120.000€. Tipo marginal máximo del 45% al 52% para rentas a partir de 300.000€		Corrección de los efectos de la inflación	15% para BI <70000, 25% al exceso. Reducción de cuatro puntos por cada hijo
Deducciones	Evaluar y reducir. Propuesta ‘casilla cultural’	Deducción cuenta ahorro vivienda (exención)		Reducción progresiva y continuada de las actuales. Introducción Deducción costes asistencia y sanitarios; Deducción por nacimiento o adopción
Administración tributaria	Coordinación AEAT y agencias autonómicas	Proactiva y accesible	Estatuto del contribuyente	Eliminación Agencias Regionales; Protección al contribuyente

Expondré las medidas propuestas, ordenando a los partidos por su grado de concreción en las mismas. En primer lugar, la propuesta programática de *Vox* es la más concreta, aunque no la más precisa (la nueva escala de gravamen es aplicada a la base imponible, en lugar de la base liquidable). Propone una “exención de 22.000€ anuales de rentas del trabajo con independencia de tener uno o dos pagadores”. Por la redacción literal, podría parecer que se pretende modificar una exención ya existente en el impuesto. Sin embargo, tal exención no existe. Imaginamos que se refiere al art. 96 LIRPF, sobre la obligación de declarar. En ningún caso es una exención, ya quien no declara ha sufrido ya el vigente régimen de retenciones. Esta propuesta favorecería claramente a los trabajadores que perciben estos rendimientos a través de más de un pagador, ya que tienen un porcentaje de retención muy inferior a si obtienen los mismos rendimientos de un solo pagador.

La propuesta central se base en un impuesto lineal, con tipos impositivos del 15% para bases inferiores a 70.000€, y un 25% por encima de este importe. Estos tipos se reducirán en cuatro puntos porcentuales por cada hijo. Hasta la aplicación

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

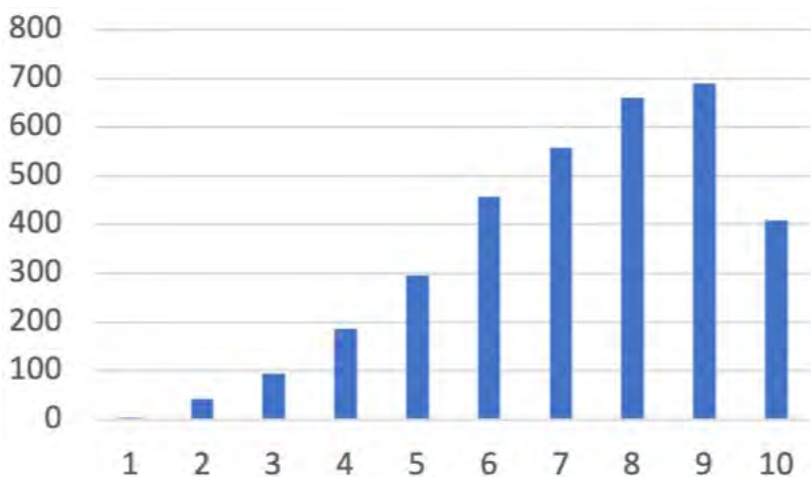
2023

definitiva de esta propuesta, se introducen una serie de medidas transitorias: reintroducción de la deducción por inversión en vivienda habitual; generalización de la deducción por alquiler; actualización automática a la inflación sólo para el ahorro; exención de las prestaciones contributivas; eliminación del resto de las deducciones, reducciones y bonificaciones; introducción de una reducción en la base de los “costes laborales derivados de la contratación de asistencia en el hogar y personal sanitario de ayuda a las familias” así como los gastos escolares; introducción de una nueva deducción por nacimiento de 1.200/1.600/2.500/2.750 euros en función del número de hijos.

De estas propuestas se simulará exclusivamente la escala de gravamen (sin tener en cuenta la reducción en los tipos por hijo). No se modifica ningún otro aspecto del IRPF (ni mínimo personal y familiar, ni reducciones por rendimientos del trabajo, ni deducciones existentes). La falta de concreción en la propuesta hace inviable afinar más en la simulación, y además nos permite aislar los efectos de la propuesta central. A primera vista, esta escala de gravamen eleva los impuestos a las rentas más bajas (el primer escalón pasaría de un 9,5% a un 15%) y un resultado incierto en las rentas más altas (el tipo marginal máximo vigente en la escala estatal de 2022 fue de un 22,5%, ahora se sube a un 25%). La microsimulación nos ofrece respuestas a estas intuiciones, que aparece resumida en los siguientes gráficos.

Gráfico 1

Diferencia en la cuota del IRPF de los hogares por deciles
Propuesta Vox 23

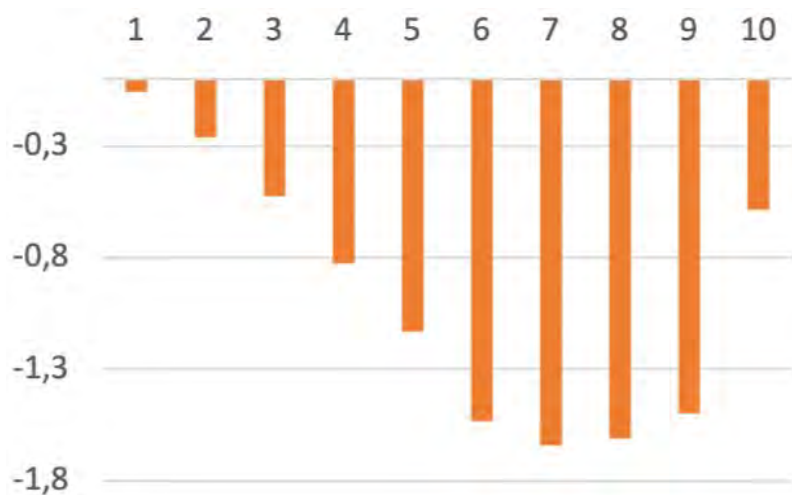


LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Gráfico 2

Cambio en la renta disponible de los hogares (porcentaje)
Propuesta Vox 23



Fuente: author's calculations using "EUROMOD through the EUROMOD-JRC Interface". For further information visit <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/>.

Si se aplicase esta propuesta la mayor parte de los hogares, no importa en qué parte de la distribución se encuentren, pagarán más cuota por el IRPF (Gráfico 1). El aumento es creciente con el nivel de renta, salvo en el caso de los hogares en el último decil. Después de aplicar todo el sistema de impuestos y transferencias (cálculo que realiza EUROMOD), la renta disponible de los hogares baja para todos los niveles de renta (Gráfico 2). Sin embargo, los menos afectados en términos porcentuales son los hogares más ricos. El porcentaje de caída crece con la renta hasta alcanzar una reducción máxima de un 1,6% (558€) para los hogares del séptimo decil, con una renta media de algo más de 34.000€ y del decil octavo (660€ de reducción en la renta disponible para hogares con una renta media de casi 41.000€). En los dos últimos deciles cae el porcentaje de reducción en el porcentaje de renta del hogar, y en el último también es menor la caída en términos absolutos. El resultado de estos cambios es que la recaudación por IRPF aumentará un 6,7% (de los 96.340 millones actuales a los 102.760).

Las propuestas de *Sumar* respecto al IRPF se resumen en un párrafo (VIII.6). Este partido propone, en primer lugar, un aumento de la progresividad en el IRPF, ampliando el número de tramos a partir de 120.000€, a los que se aplicarán tipos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

marginales crecientes (a partir de 300.000² el tipo marginal subirá desde el 45% actual al 52%). Aparte de que resulta una propuesta poco precisa, hay que señalar varias cosas. En primer lugar, la tarifa estatal actualmente vigente (art. 63 LIRPF, cuya última modificación es aplicable desde el ejercicio 2021) contempla dos últimos tramos que se inician en 60.000 y 300.000 euros. Al primero le corresponde un tipo marginal del 22,5% y al segundo un 24,5%. Por tanto, esta parte de la propuesta ya está vigente. En segundo lugar, para alcanzar el marginal máximo del 52% habría que sumar al tipo máximo estatal (habría que suponer la mitad, un 26%), el que considere cada Comunidad Autónoma, que son las que tienen capacidad para fijar los tipos de gravamen autonómico. En tercer lugar, la referencia al tramo de 120.000 es imprecisa: ¿quiere decir que se propone un tramo adicional entre estos dos últimos, con algún tipo intermedio? A falta de mayor concreción, la propuesta de Sumar, centrada en la parte estatal (la que se juzga en las elecciones) podría concretarse en la siguiente escala (en negrita los cambios respecto a la escala vigente).

Tabla 2

Interpretación de la propuesta de Sumar para las elecciones de 2023

	SUMAR	PSOE	PP	VOX
Rentas empresariales y profesionales	Eliminación de la Estimación Objetiva	Mejora en la fiscalidad de autónomos		
Base imponible del ahorro	Acercar tipos impositivos a los de la Base Imponible General			Indexación automática de la inflación
Escala de gravamen	Aumento del número de tramos desde 120.000€. Tipo marginal máximo del 45% al 52% para rentas a partir de 300.000€		Corrección de los efectos de la inflación	15% para BI <70000, 25% al exceso. Reducción de cuatro puntos por cada hijo
Deducciones	Evaluar y reducir. Propuesta 'casilla cultural'	Deducción cuenta ahorro vivienda (exención)		Reducción progresiva y continuada de las actuales. Introducción Deducción costes asistencia y sanitarios; Deducción por nacimiento o adopción
Administración tributaria	Coordinación AEAT y agencias autonómicas	Proactiva y accesible	Estatuto del contribuyente	Eliminación Agencias Tributarias Regionales; Protección al contribuyente

En tercer lugar, este partido aboga por la eliminación de la estimación objetiva (y, en su caso, el correspondiente régimen simplificado del IVA). Se trata de un sistema anacrónico, que hoy en día nadie defiende explícitamente, pero que sigue resistiendo año tras año. Marginalmente aparecen otras propuestas en otras secciones del

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

programa, como la eliminación de las deducciones fiscales por alquiler cuando el importe supere el precio de referencia, o la incorporación de una casilla cultural en el modelo del IRPF.

El programa electoral del *Partido Socialista Obrero Español* se remite directamente al Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria de 2022. Sin embargo, las propuestas concretas son bastante escasas y escuetas. Respecto al IRPF, se concretan en dos grandes ideas. En primer lugar, el aumento en el mínimo por descendientes y personas dependientes. En esta línea, se aboga también por “universalizar la desgravación ya existente por hijo/a a cargo”. Puede hacer referencia a hacer reembolsable el mínimo por descendientes, pero no se concreta más (de hecho, aparece en la sección de Garantía de rentas y apoyo a la crianza). En segundo lugar, una mejora en la fiscalidad de los autónomos y pymes, aumentando los incentivos para impulsar su apuesta por la transición ecológica y digital. Marginalmente, se propone la reinstauración de la cuenta ahorro vivienda. Por lo tanto, no hay propuestas concretas que puedan ser simuladas.

Tampoco el *PP* es profuso ni concreto en sus propuestas fiscales. Con relación al IRPF, la propuesta 41 (Alivio fiscal inmediato a las familias) propone una corrección de los efectos de la inflación en la tarifa del impuesto. En la propuesta 42 (Reforma integral del sistema fiscal), se aboga por la simplificación del IRPF. Por lo tanto, tampoco hay propuestas que puedan ser simuladas.

En cualquier caso, como se puede ver, los programas son imprecisos en relación con los objetivos que se esperan del impuesto: recaudación, progresividad, capacidad redistributiva. Estas imprecisiones a menudo impiden votar con la cabeza.

Propuestas en relación con el ISD y el IP

La imposición sobre la riqueza (el patrimonio y su transmisión, a través de las sucesiones y donaciones) es uno de los temas donde la diversidad entre partidos es más evidente, como se aprecia en la Tabla 3.

Aparte de la diversidad ideológica, en general todos los partidos abogan por una mayor homogeneización de estos impuestos entre CCAA, sea en su mantenimiento, sea en su supresión (aunque son tributos autonómicos). Porque, en otro caso, si la disparidad entre comunidades es muy elevada, la otra opción es votar con los pies. Esta hipótesis fue introducida por TIEBOUT, como un mecanismo que pueden utilizar los contribuyentes para elegir la jurisdicción cuya combinación de impuestos y prestaciones se adapte más a los gustos de los ciudadanos. En parte por ello, y en parte por

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

imperfecciones en el sistema de determinación de la residencia fiscal, es un proceso al que estamos asistiendo como consecuencia de la diversidad autonómica en la tributación del Impuesto sobre el Patrimonio y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (AGRAWAL y FOREMNY, 2019; GRANELL y FUENMAYOR, 2020).

Tabla 3

Propuestas elecciones 23J en relación con la tributación de la riqueza

	SUMAR	PSOE	PP	VOX
Imposición sobre el Patrimonio	Introducir un Impuesto a las grandes fortunas (tipo hasta el 4%)	Evaluar Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas	Eliminar el Impuesto a las grandes fortunas	Suprimir el Impuesto sobre el Patrimonio
ISD	Mínimo para el conjunto de España	Homogeneización gravamen (Libro Blanco)	-	Supresión del ISD y plusvalías municipales

Fuente: elaboración propia a partir de los programas oficiales.

Referencias

AGRAWAL, D.R. y FOREMNY, D. (2019), “Relocation of the Rich: Migration in Response to Top Tax Rate Changes from Spanish Reforms”, *The Review of Economics and Statistics*, 101, n.º 2: 214-232.

EUROMOD-JRC Interface, for further information visit <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/>.

GRANELL, R. y FUENMAYOR, A. (2020), “Los ingresos fiscales en la Comunidad de Madrid”, en PÉREZ y REIGA (dirs.), *Madrid: capitalidad, economía del conocimientos y competencia fiscal*, Valencia: IVIE.

PP (2023), Programa electoral. Un proyecto al servicio de un gran país.

PSOE (2023), Adelante. Programa electoral elecciones generales 23 julio 2023.

SUMAR (2023), Un programa por ti.

VOX (2023), Un programa para lo que importa.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

El agua, clara

Cristina de Gispert Brosa

3/10/2023

Cualquier medida tributaria, por modesta que sea, plantea la cuestión de su equidad en el sentido de que la carga impositiva se reparta de manera justa entre los ciudadanos. Probablemente apelar a dicho principio de justicia nos lleve a pensar de inmediato en la contribución de los individuos a financiar el gasto público, según su capacidad económica (el llamado *principio de la capacidad de pago*). Sin embargo, en el ámbito de las haciendas locales, y para determinados servicios, resulta sumamente interesante la aplicación del *principio del beneficio*, bajo el cual los ciudadanos deben contribuir, precisamente, en la medida en que se benefician de dichos servicios públicos.

La aplicabilidad del principio del beneficio depende, por un lado, de que las preferencias individuales por el servicio se puedan revelar con cierta facilidad; por otro lado, debe tratarse de servicios cuyo objetivo prioritario no sea la redistribución de recursos. Además, tiene la ventaja de relacionar el instrumento de financiación (llámese tasa, precio público o tarifa) con los costes del servicio reduciendo así el riesgo de que exista la denominada “ilusión fiscal”.

El suministro domiciliario de agua es un ejemplo paradigmático de la aplicación del principio del beneficio para la financiación de los costes del servicio que además permite racionar el consumo y gestionar la demanda. Actualmente, ante la incertidumbre en la evolución de las reservas de los embalses, por efecto del cambio climático y la variabilidad en las lluvias, sigue siendo fundamental el ahorro de agua allí donde aún sea posible; al mismo tiempo que se trabaja para desarrollar y mejorar otras alternativas como la reutilización del agua regenerada (ver las propuestas del catedrático de ecología, NARCÍS PRAT):

En cualquier caso, ahora más que nunca, la tarifa del agua debe jugar bien su papel de precio (e indicar la escasez relativa del bien), además de ser un elemento esencial para lograr el objetivo de la recuperación de los costes que soporta el servicio, con un claro predominio de los costes fijos (en torno a un 80% de los costes totales). Esta característica introduce una primera dificultad, puesto que, si se quiere tarifar directamente en función de la estructura de costes, los usuarios pagarían la parte más importante de su factura por consumo de agua, en forma de cuota fija y solo una pequeña parte en forma de cuota variable. Así, cuanto más elevado fuera el componente fijo (cuota de servicio), mayor sería el desincentivo al ahorro de agua, a riesgo además de perjudicar a los consumidores de menor nivel de ingresos (ver SUÁREZ-VARELA, 2020).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Sin embargo, la tendencia a la reducción del consumo de agua por conciencia ambiental puede incentivar que los operadores traten de conseguir una mayor cobertura de los costes fijos a través de los ingresos fijos, para neutralizar así los efectos de la variabilidad en el consumo.

Una segunda dificultad radica en la propia naturaleza de los costes que puede variar mucho de un sitio a otro. La dependencia de los costes eléctricos (más importantes en aguas subterráneas o cuando hay desniveles significativos), la intensidad de las economías de escala, o el propio rendimiento de la red son algunos de los factores locales diferenciales que pueden alterar la estructura de dichos costes. Esta influencia de los factores locales justifica, en parte, la soberanía de los municipios como reguladores del servicio. Pero también genera el problema de la heterogeneidad de las tarifas y de su comparación.

La cuestión de la comparabilidad tiene al menos dos lecturas. Desde el punto de vista de la oferta, es decir, de los operadores, es importante e imprescindible poder realizar análisis comparativos del desempeño de la actividad y para ello es preciso consensuar una metodología común para abordar los costes del servicio. En otras palabras, para una comparación rigurosa de las tarifas del agua, el escandallo de costes debería ser homogéneo, es decir, un elemento común a efectos de comparabilidad y transparencia (ver GAYA, 2019) y a ser posible, coincidir con el escandallo requerido por los organismos encargados de autorizar las tarifas.

Desde el punto de vista de la demanda, los usuarios deben poder entender a qué se deben las grandes diferencias que se observan en el precio del agua a lo largo del territorio. Si nos ceñimos, como hasta ahora, a la tarifa de suministro, implica comprender el funcionamiento de una tarifa binomial que habitualmente combina la cuota de servicio con un componente variable en forma de bloques crecientes. Pero además de esta cuestión de tipo técnico, está la perceptibilidad de los costes del servicio que deben ser conocidos, al menos en su tipología, entendibles (evitando el “cajón de sastre”) y comparables. De otro modo, las tarifas se percibirán siempre como injustas en el terreno de la comparación entre localidades.

La atención a la dependencia en España: las gallinas que entran por las que salen

Ana Herrero Alcalde

23/10/2023

Hace unas semanas, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 publicó el *Informe de Evolución de la Financiación de la Dependencia 2021-2022*. En él se muestra la evolución más reciente del gasto público destinado a atender a personas dependientes en España. Un dato destacado del informe es que la suma del gasto estatal y autonómico en esta partida creció algo más de un 5 por ciento entre los dos años mencionados. Ahora bien, también se observa que el importante incremento de la partida estatal –que creció más de un 31 por ciento en 2022– se vio parcialmente compensado por una disminución del gasto autonómico de algo más del 1 por ciento.

Variación del gasto público en atención a la dependencia (2021-2022) (%)

Variación 21 22			
Andalucía	-4.3	Extremadura	-3.9
Aragón	0.9	Galicia	3.3
Asturias	-5.3	Madrid	-1.5
Baleares	17.0	Murcia	-0.5
Canarias	3.7	Navarra	15.7
Cantabria	-7.5	País Vasco	4.8
Castilla y León	-1.5	La Rioja	6.1
Castilla-La Mancha	0.6	Total CCAA	-1.3
Cataluña	-4.6	AGE	31.5
C. Valenciana	-4.7		

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2023), *Informe de Evolución de la Financiación de la Dependencia 2021-2022*.

Al igual que ha ocurrido con la puesta en marcha del *Ingreso Mínimo Vital* (IMV) en 2020, que algunas comunidades autónomas han aprovechado para desmantelar en parte sus respectivos programas de lucha contra la pobreza, el impulso al gasto en dependencia que dio el gobierno central en 2022 se ha utilizado como excusa para reducir el esfuerzo autonómico en esa misma partida. Parecería que las comunidades

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

se basan en el dicho popular: *las gallinas que entran por las que salen*. Aunque la pérdida agregada del gasto autonómico es pequeña (1,3 por ciento) en comparación con el importante aumento del estatal, las gallinas que han entrado y salido no se han distribuido de manera homogénea a lo largo del territorio. Los presupuestos destinados a atender a personas dependientes han caído de manera importante en *Andalucía*, *Asturias*, *Cantabria*, *Cataluña*, *Comunidad Valenciana* y *Extremadura*, y también, aunque en menor medida, en *Murcia*, *Madrid* y *Castilla y León*.

Naturalmente, este no era el objetivo del gobierno central. Al contrario, el propósito tanto de la creación del IMV en 2020 como del aumento del gasto estatal en dependencia en 2022, era reforzar la red de protección social que da cobertura a los hogares más necesitados, habitualmente conocido como *cuarto pilar del Estado del bienestar*. Cabe pensar que estos efectos indeseados se han producido por el tipo de incentivos que el diseño de las políticas estatales introduce en el comportamiento de las comunidades autónomas y que, tal vez, se podrían haber evitado.

La *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* de 2006, en la que se configura la arquitectura financiera básica de la atención a personas dependientes, estableció tres niveles de protección. En primer lugar, un *nivel mínimo*, definido y garantizado por el gobierno central, que es igual en todo el territorio nacional: todas las personas beneficiarias con las mismas características reciben la misma prestación, con independencia de su lugar de residencia. En segundo lugar, un *nivel de protección autonómica*, que cada gobierno regional acuerda mediante convenio con la Administración General del Estado (AGE), y que implica una cofinanciación por parte de ambas administraciones: si tú aportas 100, yo apporto otros 100. Aquí, la prestación de cada beneficiario dependerá de lo que su comunidad haya acordado con la AGE. Por último, las comunidades pueden establecer un *tercer nivel de protección*, financiado exclusivamente con recursos propios.

Si el aumento del gasto estatal se canaliza a través de un aumento de los niveles mínimos de protección, el efecto es la mejora la prestación básica que reciben todas las personas beneficiarias en el país. Pero al mismo tiempo se incentiva a que las comunidades autónomas que menos prioricen el gasto en dependencia reduzcan su esfuerzo en estas políticas, ya que se verá compensado por el mayor gasto del gobierno central. Las gallinas que entran por las que salen.

Sin embargo, si el aumento del gasto estatal se hubiese canalizado a través de la cofinanciación del segundo nivel de protección —el autonómico—, ese tipo de incentivos no se habrían producido, o lo habrían hecho en menor medida. En este caso, habrían entrado gallinas por un lado... y por el otro. Eso sí, esta estrategia habría obligado a

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

negociar con las comunidades los correspondientes convenios, lo que siempre ralentiza la puesta en marcha de iniciativas que implican a tantos agentes públicos. Y habría podido ocurrir que alguna comunidad se hubiera negado a modificar su convenio, bloqueando la iniciativa del gobierno central. Antecedentes no nos faltan.

La estrategia del palo y la zanahoria mejora la rendición de cuentas de las entidades locales

Alberto Vaquero García

31/10/2023

Las Entidades Locales (EELL), al igual que el resto de las Administraciones Públicas, tienen la necesidad de rendir sus cuentas anualmente. El artículo 208 del 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 (TRLRHL) regula esta necesidad.

En efecto, las EELL deben, al finalizar el ejercicio presupuestario, elaborar la Cuenta General (CG), para poner de manifiesto la gestión realizada en materia económica, financiera, patrimonial y presupuestaria. Tal y como señala el Tribunal de Cuentas (TC), la CG es el conjunto de documentos y estados que informan sobre la situación del patrimonio de cualquier entidad local, de su financiación, así como de los préstamos y deudas. En este documento se recogen los gastos, ingresos, beneficios y pérdidas de las EELL y cómo se ha ejecutado el presupuesto, con información sobre cuánto y en qué se han gastado los recursos y el origen y cuantía de los ingresos. En la CG debe contemplarse, además, información de las cuentas anuales de la entidad principal y de sus entidades dependientes. Finalmente, si el Pleno de la Corporación así lo determina, en la CG se incluirán los estados integrados o consolidados de cuentas necesarias. En resumen, la CG presenta una relevancia fundamental para conocer con detalle el estado financiero de las EELL.

Adicionalmente, aquellos municipios con una población superior a los 50.000 habitantes y en aquellas EELL de ámbito superior a un municipio, por ejemplo, diputaciones y mancomunidades de municipios, deben incluir en la CG una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos, un informe del grado de cumplimiento de los objetivos que se pretenden alcanzar y de los finalmente conseguidos.

El artículo 212 del TRLRHL determina el procedimiento a seguir para la rendición, publicidad y aprobación de la CG. En primer lugar, es necesario que antes del *15 de mayo* del ejercicio siguiente el presidente de la Corporación Local rinda los estados y cuentas de la entidad local. A continuación, la CG, formada por la intervención será sometida, antes del 1 de junio, a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la entidad local. Posteriormente, la CG, con el informe de la Comisión Especial de Cuentas deberá cumplir el trámite de exposición pública durante 15 días. En caso de presentarse reclamaciones, reparos u observaciones, deberán ser valoradas por la citada

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Comisión Especial, para posteriormente emitir un nuevo informe. Tras este paso, la CG será sometida al Pleno de la Corporación para ser aprobada antes del 1 de octubre. Finalmente, tras un Pleno donde se presentará la CG, el Presidente de la Corporación Local la rendirá al Tribunal de Cuentas (TC) *antes del 15 de octubre*.

El TC junto a los Órganos de Control Externo (OCEX) de las Comunidades Autónomas (CCAA) cuentan con el Portal de Rendición de Cuentas; en esta plataforma se recoge la información de la CG. Estos datos son validados y revisados, con objeto de su presentación de forma homogénea por parte de todas las instituciones de control. Gracias a este ejercicio, el TC posibilita que la ciudadanía pueda acceder de forma estructurada a datos de las EELL, facilitando un completo ejercicio de comparación.

Tabla 1

Evolución de los niveles de rendición de la CG de las EELL por CCAA en 2021

	En plazo (habitualmente a 15/10/2022)	A 20/10/2023
Andalucía	19,1	57,1
Aragón	80,9	98,7
Canarias	46,2	94,3
Cantabria	44,4	70,9
Castilla-La Mancha	31,0	57,3
Castilla y León	67,6	85,6
Cataluña	72,3	97,5
Comunidad Valenciana	77,8	97,9
Extremadura	58,4	77,3
Galicia	73,6	96,2
Illes Balears	56,7	77,3
La Rioja	46,4	79,6
Comunidad de Madrid	68,9	95,5
Principado de Asturias	68,8	84,9
Región de Murcia	44,2	69,2

Fuente: Portal de Rendición de Cuentas. Tribunal de Cuentas (2022 y 2023).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

A tenor de la información publicada para el ejercicio 2021 (Tabla 1) se constata una alta heterogeneidad en el grado de cumplimiento en el plazo inicialmente previsto para la presentación de la CG. Tomando en consideración 2021, las EELL de Andalucía (19,1 %) y Castilla-La Mancha (31,0 %) son las menos cumplidoras. Las que más, las EELL de Aragón (80,9 %), Comunidad Valenciana (77,8 %) y Galicia (96,2 %). Lo anterior no se trata de un hecho puntual, sino que es una característica estructural, ya que, si se repite este ejercicio, los resultados son muy similares. O, dicho de otra forma, parecen existir diferentes grados de cumplimiento en cuanto a la rendición de cuentas de las EELL entre las CCAA.

En segundo lugar, si bien se establece como fecha límite el 15 de octubre del ejercicio siguiente para la presentación de las cuentas por parte de las EELL, algunos OCEX lo amplían hasta el 31 de ese mismo mes; esto sucede con el tribunal de cuentas autonómico en Andalucía, Castilla y León y la Comunidad de Madrid. No obstante, esta prórroga de dos semanas no siempre se traduce en un mayor grado de cumplimiento, tal y como indican los datos obtenidos.

En tercer lugar, el agregado autonómico recoge todo el comportamiento de las EELL. Debido a ello, resulta recomendable un desglose por tipo de entidad, puesto que el mundo local es muy complejo y en él cohabitan un amplio abanico de instituciones como los ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares, comarcas, mancomunidades de municipios, entidades locales menores y áreas metropolitanas. Realizando este ejercicio se constata como el grado de cumplimiento es mucho más elevado en las diputaciones y ayuntamientos, mientras que se reduce considerablemente en las mancomunidades de municipios y entidades locales menores.

En cuarto lugar, si se considera el nivel de cumplimiento a *20 de octubre de 2023* (fecha en la que se realiza este ejercicio) se comprueba un incremento notable del porcentaje de cumplimiento tras la fecha en la que inicialmente se debían rendir cuentas. O, dicho de otra forma, las EELL suelen tener un alto grado de cumplimiento, pero muchas de ellas fuera de plazo. Considerando de nuevo, el ejercicio 2021, es posible establecer de nuevo un ranking de las EELL por CCAA más o menos cumplidoras. Por encima del 95% se encuentran Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y la Comunidad de Madrid. Por el contrario, las EELL de las CCAA de Andalucía y Castilla-La Mancha recogen los resultados más modestos. De nuevo, la heterogeneidad es la nota más destacable. Realizando esta comprobación para varios años, habría CCAA que recogen sistemáticamente un importante retraso en la presentación de la CG por parte de sus EELL. A tenor de este resultado, sería necesario realizar un estudio de sus causas y, al mismo tiempo, establecer algún tipo de mecanismo para acortarlos.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Una alternativa a estudiar podría ser por la vía económica. Por ejemplo, exigiendo estar al día en sus obligaciones de rendición para poder acceder a subvenciones estatales, autonómicas o provinciales. Así, solo aquellas EELL que cumpliesen con sus obligaciones de presentar información al TC o los Tribunales autonómicos de fiscalización correspondientes podrían acceder a las ayudas públicas. Además, si se opta por esta vía se podría aprovechar para exigir también la inclusión la documentación necesaria. En no pocas ocasiones, las EELL presentan una información incompleta, lo que exige un requerimiento por parte de los OCEX o el TC. Esto último, si fuese algo de naturaleza puntual no supondría un gran inconveniente; el problema es cuando lejos de ser así, esta falta de información se cronifica y de manera sistemática son casi siempre las mismas EELL las que incumplen. Parece que una vez más, habría que acudir a la estrategia del “palo y la zanahoria”, que tan buenos resultados suele generar.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

La presión fiscal en España: comparativa con la Unión Europea

José María Durán Cabré

14/11/2023

Durante los últimos años la presión fiscal en España se está situando en valores ligeramente superiores al 38% del PIB, lo que representa sus valores máximos históricos, y un crecimiento de unos 8 puntos porcentuales desde 2009, cuando como consecuencia de la Gran Recesión la recaudación fiscal cayó espectacularmente en nuestro país. ¿Significa esto que ahora pagamos mucho? No obstante, si nos comparamos con la media ponderada de la Unión Europea (27), 41%, o de los países de la zona euro (19), 42%, observamos que la presión fiscal en España sigue estando unos tres-cuatro puntos porcentuales por debajo. ¿Significa esto que en realidad pagamos poco?

Para poder contestar a estas preguntas con un mínimo de rigor hemos de tener presente, al menos, dos aspectos importantes. Primero: los impuestos son principalmente un instrumento para financiar el gasto público, por tanto, no se puede analizar el nivel de los impuestos si no tenemos presente también cuál es el nivel del gasto público. Segundo: el nivel de ingresos y gastos públicos depende de las preferencias manifestadas democráticamente por los ciudadanos de cada país, por lo que no hay un nivel de impuestos que podamos considerar normativo y que nos deba servir, obligatoriamente, como referencia. Es más dentro de la propia UE hay importantes diferencias en la presión fiscal individual, desde los máximos de *Francia*, en torno al 48%, y los mínimos de *Irlanda*, algo por debajo del 22%. Además, si en lugar de tomar la media ponderada (muy condicionada por los valores de *Alemania*, *Francia* e *Italia*, países de alta imposición y cuyo PIB representa el 55% de la UE), como hemos hecho al principio, tomáramos la media aritmética, veríamos que la presión fiscal media se sitúa algo por encima del 37%, por lo que España estaría con una presión fiscal un punto porcentual por encima de la media.

Teniendo en cuenta, por tanto, la importancia de los matices y viendo como a temas complejos no resulta conveniente dar respuestas simplistas, sí o no, que poco reflejan la relevancia del tema, en esta entrada pretendo comentar brevemente en qué se diferencia principalmente la estructura del sistema fiscal español con el conjunto de la Unión Europea.

Los impuestos recaen fundamentalmente sobre tres factores indicativos de la capacidad de pago de las personas: el trabajo, el consumo y el capital. El factor trabajo es con gran diferencia el que tiene un mayor peso recaudatorio, algo superior al 21% del

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

PIB en el conjunto de la UE (27) y la zona euro. En España, en cambio su peso es del 19,50%. Los impuestos sobre el consumo suponen un 11% del PIB en Europa, mientras que en España se quedan por debajo del 10%. Y respecto al capital, tanto en España como en el conjunto de la UE suponen aproximadamente un 8,5%. Por tanto, una primera conclusión sería que las *diferencias entre España y la media ponderada europea se centran en la imposición sobre el trabajo y el consumo, y no sobre el capital*. Al respecto, cabe destacar un dato llamativo que conocemos año tras año: el tipo efectivo sobre el consumo es en España el más bajo de todos los países de la UE, el 14% frente a una media del 17%.

Si seguimos en el análisis y nos centramos en las figuras impositivas, se observa que el IRPF en España, con un 8,8% sobre el PIB en 2021, tiene un peso inferior en un punto porcentual en comparación a los demás países europeos. En el caso de las cotizaciones a la Seguridad Social, los resultados comparativos difieren según tomemos la UE (27) o los países de la zona euro: el peso de las cotizaciones en España está 0,4 p.p. por encima la media UE (27), pero 0,5 p.p. por debajo en comparación a los países del euro. Pero lo que resulta más llamativo es la diferencia entre la parte de las cotizaciones a cargo de los empresarios y a cargo de los trabajadores, porque en España la parte de las cotizaciones financiadas por las empresas está entre 2 y 2,5 p.p. por encima la media. En cambio, las cotizaciones a cargo de los trabajadores, están claramente por debajo: entre 2,2 y 2,5 pp. Las cotizaciones sociales son un coste más e importante para las empresas, quienes al contratar consideran el coste bruto total del trabajador, por lo que en términos económicos se considera que son los trabajadores los que mayoritariamente la soportan. No obstante, resulta interesante tener en cuenta la diferencia anterior, por el impacto que podría tener en el corto plazo un reajuste en la distribución de las cotizaciones entre empresas y trabajadores.

Ya hemos comentado al inicio que los ciudadanos de cada país manifiestan sus prioridades fiscales de manera democrática, las cuales no tienen por qué coincidir con la de los territorios de su entorno. No obstante, en economías tan integradas como las europeas, no se puede dejar de tener muy presente lo que ocurre en los demás países. Y las diferencias entre el sistema fiscal español y los europeos se producen en la imposición del trabajo y del consumo, y no en la imposición sobre el capital, que además tiene un peso recaudatorio menor. Por el contrario, el debate público en nuestro país parece centrarse principalmente en esta última. Paradojas de la vida.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

¿Por qué los ayuntamientos están subiendo los tributos?

Núria Bosch Roca

21/11/2023

En las últimas semanas, en algunos municipios catalanes, ha habido protestas ciudadanas ante la aprobación de ordenanzas que *suben los impuestos y las tasas para el 2024*. Dos ejemplos de estos municipios son los de Reus e Igualada. Estos aumentos son bastante generalizados en los municipios catalanes. La situación de muchos de ellos vuelve a ser bastante crítica, en el sentido de que a la insuficiencia de recursos crónica que padecen las arcas municipales se le ha añadido los problemas de la situación económica actual.

La inflación generalizada, la mejora en los salarios y los aumentos del precio de la energía hacen aumentar los gastos corrientes municipales. También el incremento de los tipos de interés incide en los gastos financieros locales. Además, por el lado de los ingresos la sentencia del Tribunal Constitucional referente al impuesto municipal sobre plusvalías (o impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana) ha supuesto una importante merma de recursos para los municipios. Algunas estimaciones apuntan a que ha supuesto una reducción del 33% en los ingresos de este impuesto. Recordemos que el método que se aplicaba para el cálculo de la plusvalía implicaba que ésta siempre resultara positiva, aunque el inmueble se hubiera vendido por debajo del precio de compra. La sentencia anula el impuesto en los casos en que la venta del inmueble suponga una pérdida.

Los factores anteriores llevan a que los municipios tengan que aumentar los impuestos si no quieren caer en una situación financiera insostenible. También se incrementan las tasas, principalmente las referentes a recogida de residuos, ya que la nueva normativa obliga que a partir del 2025 los ayuntamientos deben cubrir los costes de recogida, transporte y gestión de residuos, cuando hasta ahora en la mayoría de los casos las tasas pagadas no cubrían los costes de estos servicios.

Como dice la canción de PABLO ALBORÁN, “llueve sobre mojado”. Solo le faltaba a la insuficiencia financiera que vienen padeciendo los ayuntamientos, los factores descritos anteriormente. En los últimos años en los que no se han aplicado las reglas de estabilidad presupuestaria, los ayuntamientos han vivido de los remanentes, pero estas reglas parece que se pueden volver a aplicar en 2024, lo cual podría implicar dedicar los excedentes a amortizar deuda y no a cubrir los gastos corrientes.

Todo lo descrito viene a corroborar la necesidad de la tan reclamada reforma de la financiación municipal. El rendimiento del *IBI*, que es el impuesto más importante,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

no varía con el ciclo económico, es poco flexible. Solo hay dos formas para aumentar sus ingresos: *incrementar sus tipos impositivos o revisar los valores catastrales*. Los ayuntamientos pueden pedir al *Ministerio de Hacienda* (Dirección General del Catastro) revisiones del catastro, pero la revisión puede no ser inmediata, ya que el ministerio tiene una capacidad de gestión limitada. Hay municipios que llevan muchos años sin revisar. Es muy necesaria una mejora en la determinación de los valores catastrales y una actualización obligatoria. Las grandes diferencias en los valores catastrales entre los municipios provocan inequidad. En mi opinión, en la gestión del catastro deberían intervenir las comunidades autónomas con una gestión consorciada con el ministerio.

Por ello, sería muy necesario que todos los municipios, no sólo los mayores, pudieran tener al menos una *participación en el IRPF*. Ello daría mayor flexibilidad a los ingresos locales, ya que cuando hay bonanza económica los ingresos de este impuesto crecen considerablemente. Lógicamente el porcentaje de la participación debería ser mucho mayor que el actual. Por ejemplo, los municipios alemanes participan en un 15% en el rendimiento del impuesto federal sobre la renta.

Por tanto, urge encontrar una solución a las finanzas municipales, sino volveremos a caer en que muchos municipios tendrán situaciones insostenibles financieramente. Con todo, es cierto que a nivel global en la última década la deuda de las corporaciones locales ha disminuido considerablemente, pasando de un 4,3% del PIB en 2012 al 1,7% en el segundo trimestre del 2023. No se puede negar que los gobiernos locales han hecho un gran esfuerzo para sanear sus cuentas. No obstante, si no se toman las medidas adecuadas, podemos volver a caer en una etapa de crisis financiera municipal.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

El desafío de la financiación autonómica: entre batallas inmediatas y un futuro incierto

María Cadaval Sampedro

12/12/2023

El devenir del sistema de financiación de las comunidades autónomas se torna en un escenario de tensiones y desafíos de consideración. En el reciente encuentro del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), la discusión central giró en torno al equilibrio entre la consolidación fiscal y la preservación de los recursos para las distintas regiones. La Ministra de Hacienda, MARÍA JESÚS MONTERO, destacó la posibilidad de avanzar en la senda de consolidación para el año 2024 sin recortes significativos en el gasto, siempre y cuando se mantenga la prudencia al elaborar los presupuestos. En esta reunión del CPFF, tras casi 18 meses de ausencia, se libraron dos importantes batallas, una con consecuencias inmediatas y otra con proyección a medio o largo plazo.

Batalla inmediata: Restricciones presupuestarias para 2024

El próximo año, volverán las restricciones presupuestarias, ya que la cláusula de escape que permitió gastos por encima de los ingresos debido a la Covid-19 y la situación en Ucrania llegará a su fin el 31 de diciembre. Surge así la incertidumbre sobre cómo afrontar el año 2024. Las autonomías podrán disponer de un margen de gasto ligeramente mayor al inicialmente previsto en abril, a cambio de que la Administración General del Estado realice ajustes. El objetivo de déficit se redujo al 2,7% desde el 3% anunciado en abril, dejando tres décimas menos para el desequilibrio. Aunque se otorga un cierto margen a las autonomías, para las que inicialmente se contemplaba el equilibrio presupuestario y ahora se abre la posibilidad de incurrir en un déficit del 0,1%. En total, en 2024, las autonomías recibirán alrededor de 154.467 millones de euros, aproximadamente 20.000 millones más que en 2023. Así, a corto plazo, no se vislumbran recortes, aunque podrían producirse si la recaudación impositiva no fuera tan elevada como en años anteriores debido a factores como la inflación, la digitalización y el ciclo económico.

Perspectivas a largo plazo: El dilema del sistema de financiación autonómico

La Ministra de Hacienda dejó constancia en acta de que el Gobierno no está negociando de manera bilateral la reforma del sistema de financiación autonómica con Cataluña, aunque esta afirmación choca con la realidad. Sería la primera vez que esto sucediera, además contradice a la consejera de hacienda catalana, que justificó su

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

ausencia por la negociación bilateral que la Generalitat mantiene con el Gobierno, evidenciada en el anuncio ya realizado de condonación del 20% de la deuda de Cataluña con el Estado central, alrededor de 15.000 millones de euros. Esta situación desencadenó críticas de representantes autonómicos en el CPFF, que amenazan con utilizar todas las herramientas legales para evitar esta relación bilateral.

El futuro del sistema de financiación autonómica supone uno de los desafíos más complejos para esta legislatura, con tensiones evidentes entre las autonomías y el Gobierno sobre la manera de abordar este tema crucial para el equilibrio financiero y fiscal del país. Es necesario redefinir cuanto antes cuándo se va a abordar la reforma de un sistema que debió actualizarse en el año 2014, cómo se van a establecer las reglas para aquellas comunidades que aportan y otras que reciben, siendo determinante la definición de la población ajustada así como también la determinación de qué ingresos formarán parte del sistema. A mayores será crucial el pacto de la condonación, pero también de la reformulación de la deuda autonómica restante, una labor ardua, que debe hacerse muy bien técnicamente para tratar de reducir al máximo el riesgo moral que esta operación lleva asociada. Muchos deberes pendientes para una legislatura que se presenta compleja.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Yo descentralizo, ¿tú descentralizas?

Francisco J. Delgado Rivero

19/12/2023

Siguiendo la literatura y el trabajo específico de la OCDE (2019), el fenómeno de la descentralización admite, al menos, tres formas: la política, la administrativa y la fiscal, muchas veces entrelazadas. Aunque son temas del mayor interés, y de difícil análisis aislado, por tanto, especialmente para un país como España, en estas líneas nos centraremos en la *descentralización fiscal*, esto es, el paso de responsabilidades de ingresos y gastos públicos a los gobiernos subcentrales, regionales y/o locales.

Como es bien conocido, nuestro país es ciertamente atípico también en estos lares. Si bien la OCDE clasifica a los países como (políticamente) federales o unitarios, España se encuentra en una categoría “especial”, al estar conformada por tres niveles de gobierno (además de las diputaciones) pero sin una estructura de federación, como sí ocurre en países de referencia en este ámbito como *EEUU, Canadá, Bélgica, Suiza o Austria*.

Además, nuestro país también presenta otra anomalía respecto al patrón general internacional, la asimetría derivada de conjugar dos regímenes de financiación autonómica, la común y la foral (País Vasco y Navarra), con muy distintas connotaciones de equidad territorial.

Los últimos datos sobre descentralización disponibles en la OCDE se refieren a 2021. En ese año, el gobierno central suponía el 56,41% del gasto público total, mientras que las CCAA estaban detrás del 32,98%, correspondiendo el restante 10,61% al ámbito local, dando lugar por tanto a un 43,59% subcentral. Por poner algunas referencias para evidenciar el altísimo grado de descentralización fiscal de España, en ese año, el nivel subcentral suponía en Canadá un 62,66%, en Suiza un 56,37% y en Bélgica un 45,08%, pero en EEUU un 40,64%, y en Austria un 30,23%. Además, en un país unitario interesante en este contexto como Dinamarca, el gobierno local representaba el 63,20% del gasto público total.

En la vertiente de los ingresos, la descentralización es claramente menor, sobre todo por las cotizaciones a la seguridad social, y el ámbito central representa un 72,09% de los ingresos totales, por el 18,37% de las regiones y 9,54% del nivel local, sumando estos dos últimos un peso del 27,91% (frente al 43,59% de la perspectiva del gasto). Retomando los países anteriores, los datos son ahora un 54,36% en Canadá, 47,68% en Suiza o 42,37% en EEUU, y 23,15% en Bélgica, y tan solo un 10,34% en Austria.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

Por su parte, en Dinamarca, solo un 26,46% del ingreso total es local (frente al 63,20% del gasto). Por supuesto, tras estas cifras, se esconden realidades nacionales distintas que no podemos abordar en esta entrada.

Hecha esta revisión de los datos internacionales, no cabe duda de que nuestro país presenta un elevado grado de descentralización fiscal, y se plantean algunas cuestiones de interés.

Por un lado, si es posible seguir descentralizando más nuestro país. A la luz de la comparativa internacional, *sí parece haber recorrido teórico* para continuar el proceso. Pero dado el nivel descentralizador alcanzado, parece evidente apelar a la prudencia y el análisis riguroso de este tipo de decisiones, dotándolas de carácter estructural frente al coyuntural o de oportunidad. Asimismo, a nuestra complejidad territorial comentada antes, en nuestro país se une una *ley electoral* también con un enorme trasfondo, con una ley *D'HONDT*, vigente también en muchos otros países, que nos distancia del clásico “una persona, un voto” en el conjunto del país —que también afecta claro a los partidos— ya que los actuales 350 diputados no son el resultado del conjunto nacional de votos, sino que representan a 52 circunscripciones o provincias. Este debate sobre la reforma de la ley electoral es también viejo y permanente, y obviamente no es una cuestión sencilla de abordar, pero debemos ser conscientes del impacto que tiene este sistema en las decisiones públicas, por todos bien conocido, y que tiene mayor trascendencia si cabe en legislaturas con gran atomización del voto como las más recientes.

Por otro lado, convendría hacer *evaluación de la descentralización*. Aun siendo fundamentalmente decisiones políticas, además del consenso necesario —amplio y estable—, no podemos desdeñar el análisis económico —eficiencia, equidad— tras los procesos de descentralización y, por qué no, las derivadas no económicas, como las implicaciones territoriales, posibles desigualdades, o los efectos de un nivel central menguante. Las experiencias de descentralización de las grandes partidas de gasto, como educación o sanidad, y de algunas figuras impositivas, como el IRPF (50%) o los discutidos impuestos sobre patrimonio y sucesiones y donaciones (100%), deben servir para afinar el hilo conductor de la configuración fiscal de nuestro país.

La reforma de las reglas fiscales europeas y la financiación territorial

David Cantarero Prieto

26/12/2023

Tiempos extraños los que vivimos en donde las revisiones pendientes de los sistemas de financiación territoriales (autonómicos y locales) “redefinirán” cuánto pagará el Estado y cuánto cobrarán las regiones y entidades locales y eso afectará directamente a los bolsillos de cada uno de nosotros según donde vivamos.

Más allá de la letra pequeña de los acuerdos que pueden estar por venir en próximas fechas también es cierto que así como ha pasado anteriormente puede que asistamos a un *ejercicio aplicado de teoría de juegos* con este tema de la financiación y sigan ganando tiempo unos y otros dada la dificultad de un consenso si bien recordemos que ya en el pasado se aprobaron modelos y algunas comunidades autónomas que no estaban de acuerdo con ello simplemente no lo asumieron y siguieron con la prórroga del anterior así que nada nuevo bajo el sol.

Las *reglas fiscales* como diremos al final de este texto son importantes pero también las financieras que articulan nuestro sistema de *solidaridad interterritorial y corresponsabilidad fiscal* puesto que las comunidades autónomas recibirán 154.000 millones de euros el año que viene (15% más que en 2023), siendo la máxima cifra hasta ahora conocida de la serie histórica. Asimismo, esta circunstancia es contemporánea a la exigencia por parte del Estado de un déficit “autonómico” casi “cero” con lo que ello supondría a la vez que se han puesto en el debate actual posibles condonaciones de deuda que según las hipótesis que puedan simularse (condonación del 20-50% % de la deuda del *Fondo de Liquidez Autonómica* (FLA o línea de crédito), niveles según incrementos de déficit pasados, propuestas de “máximo per cápita” semejantes a lo que se condone a *Cataluña* según pactos de investidura, etc.) supondrían montantes importantes en muchas comunidades autónomas. Este aspecto no puede además interpretarse de manera distinta a lo que ha de ser adoptar una perspectiva general por la cual hemos de entender que las exigencias de déficit casi cero es casi un *sudoku* que tiene efectos considerables sobre servicios e inversiones públicas en caso de que existan tensiones financieras en el margen de maniobra presupuestario e ingresos de nuestras jurisdicciones subcentrales.

A todo esto, hemos conocido recientemente el acuerdo sobre las reformas de tipo fiscal y reglas que abogarán por medidas concretas de reducción de la deuda y el déficit, elemento que como siempre ha sucedido en el pasado surge como resultado de las dos

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2023

posturas ya conocidas de países halcones (con mayor preferencia por la rigidez presupuestaria) y otros tipo paloma (que abogan por un mayor grado de flexibilidad en la interpretación y aplicación de reglas que sean demasiado encorsetadas).

Curioso ha sido que sea un texto el del *Ecofin* cerrado de manera virtual pero así es esta etapa de la historia en la que vivimos en donde la Inteligencia Artificial y la digitalización forman parte ya de la vida cotidiana. Lo relevante para nuestro Estado de las autonomías y ayuntamientos es que las nuevas reglas nos suenan a una partitura ya conocida. A saber, que los países que superen el umbral de *deuda del 60% sobre el PIB* que establece esta nueva reforma deberán fijar ciertos colchones de tipo fiscal con los que acometer contingencias económicas imprevistas y contrapiés económicos. La idea además es fijar objetivos de *déficit del 1,5%*, por debajo de los límites máximos del *3% sobre el PIB*. El acuerdo incorpora más aspectos técnicos como la adopción ritmos de *ajuste estructural primario* para países con alta deuda del 0,4% del PIB anual, por debajo del 0,5% que establecían las reglas fiscales previas, a fin de posibilitar más inversiones. Incluso podrá bajar hasta el 0,25% si el plan de ajuste pasa a ampliarse de cuatro a siete años.

En una primera valoración sucintamente (dado que es un texto a aprobarse definitivamente en 2024) nos encontramos con que los ajustes según estas nuevas reglas pueden llegarnos para 2025 y, por tanto, de ahí también a nuestras autonomías y ayuntamientos además del ecosistema que se ha diseñado a nivel general en lo que se refiere a la deuda a fin de asegurarse reducciones anuales efectivas a medio plazo para que el ritmo de ajuste sea del 1% para países con deuda superior al 90% y del 0,5% para aquellos por debajo del 90% sobre el PIB pero por encima del 60% de límite y fija un periodo transitorio, hasta 2027, en el que no se incluirían los intereses de la deuda en el momento de fijar la senda de ajuste correspondiente.

Y es que volveremos, más allá de estas nuevas reglas, a comprometerse a sendas de gasto y no desviarse. Límites y reglas en donde tocará situarse a partir de ahora en este nuevo mundo postcoronavirus.

2024

Coda final

El último año del blog RIFDE ha sido un viaje lleno de reflexiones, análisis y debates que han marcado el pulso de la financiación autonómica y la descentralización financiera en España, todo ello en el contexto de las dinámicas globales. Comenzamos este libro con un llamativo “pasen y vean”, invitando a nuestros lectores a sumergirse en los temas más relevantes tratados en la última década, un espacio útil para cuestionar, reflexionar y aprender sobre los grandes temas que definen el presente y el futuro del sistema descentralizado español.

A medida que cerramos este capítulo, nos dejamos llevar por la esperanza de que, al igual que con las páginas de un libro, cada entrada en el blog haya sido una invitación al conocimiento y la reflexión. Ahora, a la espera de que nuestros lectores hayan aprendido, debatido y disfrutado del contenido, cerramos con una frase que resume nuestra esencia: “El verdadero aprendizaje es aquel que nos invita a cuestionar lo que sabemos y a imaginar lo que aún podemos construir.”

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

¿Un sistema caducado?

Santiago Díaz de Sarralde Míguez

9/1/2024

Empezamos el año, un año en el que de nuevo *la reforma del sistema (o los sistemas) de financiación de las Comunidades Autónomas* va a ocupar parte de la conversación. Ya se ha colado incluso entre una terna de cuestiones a tratar entre los grandes partidos (junto a posibles reformas constitucionales o la renovación del Consejo General del Poder Judicial).

Un sistema que se aprobó en 2009 y que, *como todo el mundo sabe, está caducado* desde hace al menos diez años. *Un sistema que ha atravesado quince años* con crisis económicas mundiales, sentencias del Tribunal Constitucional respecto a estatutos de autonomía, el fin de ETA, enormes ajustes de las cuentas públicas, transformaciones radicales del sistema de partidos políticos, un libro blanco para la reforma del sistema de financiación, la celebración de referéndums ilegales de independencia y la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española, alternancia de gobiernos, mociones de censura, gobiernos de coalición, una pandemia y el cierre de la actividad a nivel mundial, erupción de volcanes, otro libro blanco para la reforma del sistema fiscal, nuevas guerras en Europa y Oriente Medio, repuntes inflacionistas inéditos desde hace décadas, parches, fondos y posibles quitas para apoyar la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas, cambios en las reglas de estabilidad presupuestaria, indultos y amnistías, la transformación digital de la economía, la concienciación respecto al reto climático, e, incluso, un salto cualitativo hacia la inteligencia artificial. Cuando se aprobó el actual sistema de financiación no existía WhatsApp, ni Telegram, ni Instagram, ni TikTok... y el extinto Twitter acababa de nacer.

Casi todo esto es verdad. Y digo casi porque lo sorprendente es que *no es verdad es que el sistema esté caducado, al menos legalmente*. La única referencia legislativa que lo podría apoyar es la contenida en la disposición adicional séptima de la *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias*, y que dice:

“Disposición adicional séptima. Revisión quinquenal.

El Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema.”

Y el Comité se reguló (en 2013, con su inclusión en el reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera), se constituyó (un poco tarde, es cierto, en 2017) y desde entonces ha realizado diferentes estudios y rondas de consultas con las CCAA —incluyendo la petición de valoración de las propuestas del *Libro Blanco* de los expertos— que no han fructificado en ninguna propuesta global de reforma.

Incluso MONTORO, entonces ministro, recordó en 2018 que el actual sistema de financiación aprobado por el Gobierno socialista seguía vigente porque “no tiene fecha de vencimiento” y que lo que establece es “una revisión quinquenal” del sistema¹.

Los sistema anteriores —hasta 2001— sí caducaban en un plazo fijo —en general de cinco años—, ocasionando, de acuerdo con la percepción de entonces, problemas derivados de su continua reforma, y fueron sustituidos a partir de 2002 por un sistema indefinido que pretendía evitar ese problema, si bien su carencia de actualización explícita de las variables que determinaban las necesidades de gasto (en especial en unos años de intenso —y asimétrico— incremento de la población) hizo que se generalizasen las demandas de reforma que fructificaron en la aprobada en 2009. Un nuevo sistema sin fecha de caducidad, pero con actualización anual de las variables que determinan gran parte del reparto de la financiación y con una previsión de revisión técnica periódica para orientar las posibles propuestas de modificación.

Toda esta discusión sobre la caducidad puede parecer inútil o innecesaria, ¿qué más dará que se esté incumpliendo o no la ley cuando se puede respaldar una reclamación utilizando tan sólo una palabra un poco forzada en su literalidad?

En mi opinión sí es relevante, al menos porque decir que todos los gobiernos de los últimos diez años han incumplido una obligación legal no contribuye al clima necesario para una reforma. Más bien al contrario, *contribuye a reforzar las confusiones respecto a nuestro sistema*, las cuales son muchas, demasiadas. Un reciente artículo de SANTIAGO LAGO en FUNCAS² las analizaba a través de una encuesta, llegando a conclusiones bastante negativas: existe un deficiente conocimiento de los españoles sobre el sistema

¹ <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/8952387/02/18/Montoro-niega-que-el-sistema-de-financiacion-haya-caducado-y-emplaza-al-psoe-a-negociar-para-aprobar-uno-nuevo.html>.

² https://www.funcas.es/documentos_trabajo/la-nivelacion-interterritorial-en-espana-que-piensen-los-ciudadanos/.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

de financiación autonómica, sus fundamentos y resultados; los sentimientos de agravio comparativo están muy extendidos, sin que exista un soporte estadístico objetivo que lo fundamente, siendo el sentimiento incluso particularmente intenso en algunas de las CCAA comparativamente bien tratadas (y al revés); las preferencias de los ciudadanos sobre las cuestiones políticas clave a resolver en el frente de la nivelación son individualmente indefinidas en un porcentaje muy elevado; y, aun es más, las encuestas a expertos también muestran diversidad en muchas respuestas y una clara relación entre el nivel de renta de su autonomía de referencia y las opiniones ante las diferentes opciones de reforma (y su inevitable balance de beneficiados y perjudicados).

En definitiva: ¿Qué hayan pasado quince años sin reforma es culpa de un sistema “caducado” que se resiste a morir o de uno nuevo que no consigue nacer?

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

Aceptemos el bilateralismo como animal de compañía

Ana Herrero Alcalde

16/1/2024

Hace algo más de dos meses, dirigentes del *Partido Socialista y Esquerra Republicana de Catalunya* acordaron el apoyo de los republicanos a la investidura de PEDRO SÁNCHEZ. A cambio, el *PSOE* se comprometía a que el nuevo gobierno condonase a la Generalitat de Catalunya una parte –15.000 millones– de las deudas contraídas con la Administración General del Estado desde que en 2012 se pusieron en marcha los fondos de liquidez (o mecanismos extraordinarios de financiación, en su denominación legal). Las protestas de los dirigentes de otras comunidades autónomas sobre el acuerdo no se hicieron esperar. Se referían tanto al contenido –un potencial agravio comparativo–, como a la forma –la negociación bilateral–. A este fuego añadieron su carga de leña las declaraciones de algunos miembros del gobierno catalán recalcando que solo aceptarán participar en una eventual negociación para reformar la financiación autonómica si esta tiene lugar en un foro bilateral.

El rasgado de vestiduras que sucedió al acuerdo y las declaraciones era previsible, pues forma parte de la escenografía política habitual. Se echó de menos, sin embargo, que el debate público diera algo más de protagonismo a los matices, que son importantes. Sobre el tema de fondo, el *Ministerio de Hacienda* se apresuró a recalcar que la condonación estaba al alcance de cualquier comunidad autónoma que la solicitara. Más aún, conviene destacar que la mayoría de quienes nos dedicamos a estudiar estos temas desde el mundo académico dábamos por hecho que cualquier reforma del sistema de financiación iba a pasar, antes o después, por una condonación o reestructuración de las deudas contraídas por las comunidades con el gobierno central como resultado de los fondos de liquidez; por distintos motivos, pero principalmente por la magnitud de la deuda de algunos territorios. La sostenibilidad de sus presupuestos en el largo plazo parece difícil en ausencia de algún tipo de reestructuración, a pesar de que esta pueda generar algunos incentivos no deseados.

Sobre el tema de forma, llama la atención que, después de tantos años de recorrido constitucional, las noticias sobre negociaciones bilaterales sigan levantando ampollas en el debate público. Recordemos que nuestro modelo de descentralización tiene como protagonistas a las *comisiones mixtas de negociación, en las que arranca y finaliza cualquier traspaso* (ya sea de la gestión de servicios públicos o de recursos) desde la Administración General del Estado (AGE) a los gobiernos autonómicos. Cuando una comunidad desea gestionar una política determinada, el primer paso es solicitar y

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

constituir la correspondiente comisión mixta, en la que están representados la administración central y el territorio afectado. Es esa *comisión bilateral* la que valora qué medios físicos, humanos y financieros serán necesarios para que la administración autonómica continúe prestando el servicio público en cuestión en la misma cantidad y calidad que antes de la cesión. Si se llega a un acuerdo, se aprueba el traspaso de competencias y la valoración de su coste.

Por lo que se refiere al traspaso de recursos financieros, cambia el objeto, pero la lógica es muy parecida. Las reformas del sistema de financiación arrancan con negociaciones bilaterales, en las que la AGE y cada comunidad intercambian propuestas de reforma. A continuación, la AGE hace una propuesta al conjunto de comunidades en el *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, que es un *órgano multilateral*, tratando de compatibilizar su propia restricción presupuestaria con las exigencias de los territorios. Pero una vez que en el Consejo se llega a un acuerdo, cada una de las comunidades debe ratificarlo en su propia comisión mixta. Es decir, la negociación bilateral no solo forma parte de nuestro modelo de Estado, sino que es un elemento clave del proceso antes de que las Cortes Generales tramiten cualquier ley que implique una modificación de la distribución de competencias.

Para bien o para mal, el bilateralismo es el animal de compañía previsto por la normativa que diseñó la arquitectura de nuestro Estado de las Autonomías. Si no nos gusta, reformemos el marco constitucional. Si no, aceptémoslo sin tanto drama.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

¿Por qué son tan complejas las reglas fiscales?

Diego Martínez López

23/1/2024

Hubo un tiempo en el que la disciplina fiscal se resumía en España con la expresión “déficit cero”. Incluso una ley encarnó dicho principio. Pero su ambición fue tan grande en ese sentido que no tardó mucho en ser reformada para añadir una necesaria complicación; el equilibrio presupuestario debía calcularse ajustando los efectos del ciclo económico sobre las finanzas públicas.

Aquí reside uno de los motivos por los que la definición y aplicación de las reglas fiscales conlleva una dificultad nada despreciable. Hay que medir el ciclo económico, y para ello es preciso *estimar antes el PIB potencial, cálculo nada pacífico* desde el punto de vista metodológico.

Pero no es la única complejidad. El *timing* en la disponibilidad de datos, el uso de conceptos homogéneos en la contabilidad presupuestaria, las cláusulas de salvaguarda y la aparición de nuevas reencarnaciones de la disciplina fiscal en la forma de regla de gasto y marcos plurianuales son motivaciones que avalan la creciente complejidad de las reglas fiscales. *El manual que rige la gobernanza fiscal europea es ilustrativo* al respecto desde su nombre: *Vade Mecum*.

El mundo es complejo y, por tanto, las normas que lo regulan necesariamente se contagian de esa complejidad. Pero en un trabajo reciente publicado en FEDEA aportamos una discusión adicional al respecto. Y para ello *hemos explorado cómo se explica la complejidad en otros ámbitos de la regulación*. No nos consta que haya habido un intento similar en el caso de las reglas fiscales.

En primer lugar, partimos de la preocupación por la equidad vertical que inspira el diseño y la aplicación de impuestos. En efecto, con la pretensión de tratar tributariamente de forma diferenciada a quienes son diferentes desde el punto de vista económico, los sistemas fiscales asumen dosis crecientes de complejidad. Piénsese, por ejemplo, en la liquidación del IRPF, que traza un traje a medida de las condiciones familiares y personales del contribuyente.

Con las reglas fiscales ocurre otro tanto. La heterogeneidad de los Estados Miembros respecto a la situación de sus finanzas públicas y ciclo económico empuja a definir sendas de consolidación individualizadas y cláusulas de salvaguarda ligadas diferentes contextos. Ello no solo eleva la probabilidad de cumplimiento por una mejor adaptación a

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

realidades específicas, sino que *facilita la venta política* de las siempre contestadas iniciativas de ajuste fiscal. Al país no se le ofrece un amargo café para todos sino un traje a la medida de sus esfuerzos. *La complejidad sería, por tanto, el precio a pagar por abordar la disciplina fiscal desde una perspectiva lo más específica posible* a cada realidad.

Una segunda explicación de la complejidad de las reglas fiscales también se ha aplicado al ámbito tributario pero tiene su origen en la conocida *teoría de la burocracia*. Los funcionarios europeos y de los ministerios económicos, los servidores públicos de las instituciones fiscales independientes, los economistas de los bancos centrales y, por supuesto, los académicos, obtienen satisfacción del poder de oligopolio (y en ocasiones de monopolio) que *la comprensión y el manejo de complejas reglas fiscales les proporciona respecto a sus jefes políticos o compañeros de profesión*.

En el ámbito tributario, donde la complejidad también puede ser considerable, se describe además un cierto *gusto cultural por la complicación*, incluso con *atractivo estético*. Todo ello influye obviamente en las discusiones técnicas que acompañan a las decisiones políticas, y que se manifiestan en un notable refinamiento técnico. Y no es privativo del terreno tributario, también en el planteamiento de la gobernanza fiscal puede ocurrir algo similar.

Una última posible explicación de la complejidad en las reglas de disciplina fiscal procede del inevitable proceso de prueba y error seguido en la ambiciosa construcción europea. En otros terrenos, como las *regulaciones* sanitarias, medioambientales o del comercio internacional, las reglas van respondiendo a los retos que les plantean los mercados o los competidores, y ello inevitablemente genera complejidad, en una versión adaptada de la *teoría del second-best*.

En el caso europeo el reto ha sido la construcción *ex novo* de una unión monetaria a partir de una zona no óptima para ello y en la que las voluntades políticas debían acomodarse de la mejor forma posible. Los *errores de planteamiento cometidos* con los primeros marcos de gobernanza fiscal y, sobre todo, con la respuesta a la Gran Recesión activaron mecanismos de reforma que, de manera ineludible, pretendían atar no pocos cabos sueltos de etapas anteriores. Y ello *decantó la sedimentación de nuevas reglas fiscales cada vez más complejas*.

En definitiva, ante la afirmación sensata pero casi tautológica de que las reglas fiscales son complejas porque el mundo es complejo, otra aproximación es posible. Las reglas fiscales pueden presentar una creciente complejidad por la preocupación para mantener *un tratamiento lo más ajustado posible a cada situación*, por los efectos de la teoría de la *burocracia* en el diseño y aplicación de la gobernanza fiscal, y por la propia dinámica del *modelo de construcción europea*.

Sobre la prueba única de selectividad

Luis Ángel Hierro Recio

29/1/2024

Hace un par de años tuve ocasión de tratar, en un artículo publicado en esta misma tribuna, la cuestión de las pruebas de acceso a la universidad, la selectividad para simplificar. En ese artículo, al final del mismo, planteaba la necesidad que teníamos de entrar en el debate sobre la prueba única.

Recientemente, FEIJÓO, el presidente del Partido Popular, ha propuesto, como parte de un plan de choque en educación, establecer una prueba única de selectividad en las Comunidades Autónomas gobernadas por su partido. De las palabras del líder de la oposición se desprende que, en su opinión, es indispensable adentrarse en la solución al problema de la desigualdad (injusticia) interterritorial, derivado de que la existencia de pruebas distintas de selectividad en las distintas Comunidades Autónomas.

La primera respuesta de colegas y autoridades, escépticas con la iniciativa, ha sido afirmar que no es posible implementar la selectividad única ya que no existe un bachillerato común. No obstante, entiendo que esa ha sido una respuesta preventiva, ante lo sorpresivo de la propuesta, y que la misma será sucedida con un proceso de reflexión y espero que con una contrapropuesta. Explico por qué.

Lo que inicialmente se concibió como una prueba de madurez del tipo “pasa/no pasa”, a la que se sigue aferrando la actual redacción del artículo 38.1 de la Ley Orgánica de Educación, es algo trasnochado. *La actual redacción de ese artículo de la LOE mantiene una visión de la selectividad como una prueba de madurez que es paternalista, arcaica y yo diría que, en su espíritu, inconstitucional.* A la universidad se accede con 18 años, con mayoría legal de edad y por tanto con plena capacidad de obrar. Si con 18 años una persona tiene capacidad de decidir sobre si se casa o si emigra a otro país, sobre a qué opción política vota o en qué invierte su dinero ¿cómo esa persona no va a ser capaz de discernir si tiene aptitudes de intentar afrontar los estudios universitarios? ¿En base a qué pretendida superioridad estamos capacitados, el profesorado de la universidad, para decir si un estudiante está o no maduro para estudiar en la universidad?

De hecho, con los datos en la mano es fácil comprobar que la selectividad no funciona como esa presunta prueba de madurez ya que la selectividad la aprueban casi el 95% de los presentados. Es decir, da un resultado obvio, para el que la selectividad es innecesaria: los y las estudiantes que quieren acceder a la universidad son, como no podía ser de otra forma, maduros.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

Dado que, con ese porcentaje de aprobados, la prueba solo funciona como un sistema de “pasa/no pasa” para una muy pequeña parte de los estudiantes, la principal utilidad de la selectividad es ordenar a los estudiantes para el acceso a una universidad pública con plazas limitadas. Pues bien, si confiamos en nuestro sistema de educación obligatoria y en nuestros institutos y la selectividad es una prueba de ordenación, entonces es indiferente examinar de cuatro, cinco o seis asignaturas y la propuesta del Partido Popular es perfectamente viable evaluando las asignaturas comunes en toda España.

Pero claro, con eso no basta, *si queremos ser justos de verdad, es indispensable que la nota de bachillerato se elimine en la evaluación del acceso. La mayor desigualdad en el trato de los alumnos en el acceso a la universidad no es interregional es intercentros*. Los centros privados califican más alto que los centros públicos y eso beneficia a quienes más recursos tienen. Por tanto, si el Partido Popular asume realmente su argumento de defensa de equidad debe aceptar que la nota de la prueba de selectividad sea la única y no se haga media ponderada con la de bachillerato.

Llegados a este punto, concibiendo el sistema universitario español como un sistema único, una prueba de selectividad justa debería: (a) ser única y versar solo sobre conocimientos comunes en toda España, para garantizar el mismo nivel de exigencia; (b) tener la forma de test, para evitar sesgos en la corrección, y (c) excluir la nota del bachillerato, para que los centros no puedan beneficiar a sus estudiantes con las notas y evitar la inflación de sobresalientes.

Un buen ejemplo de cómo debería ser la selectividad, si se persigue ese nivel de justicia, son las pruebas para el acceso a las plazas de especialidad en medicina, las conocidas como pruebas MIR. En versión resumida, las actuales pruebas MIR son exámenes tipo test de 200 preguntas que se responden en 4 horas y media, en las que cada pregunta aprobada vale tres puntos y cada pregunta mal respondida resta un punto y en la que la nota de corte, el umbral “pasa/no pasa” se fija en el 25% de la nota obtenida por el 10% de los mejores exámenes. Esa puntuación es el 90% de la nota, y solo el 10% restante es la calificación del expediente académico del grado de medicina.

Aplicando a la selectividad un modelo similar al del MIR, al que por cierto no se le suele criticar por su inequidad o injusticia, eso sí, corregido con la eliminación de la calificación del bachillerato y el ajuste de la nota de corte, el resultado sería mucho más justo y menos costoso.

Solo un comentario final, que se haya sacado a debate la prueba única de selectividad tiene desde mi punto de vista tres virtudes. Primero, que un sistema de selectividad de prueba única además de producir una mayor equidad tendría un coste sustancialmente menor. Segundo, que, con su propuesta, el Partido Popular hace un recorrido de vuelta

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

a una posición más centrada, desde el radicalismo de la LOMCE de 2013, con la que consintió a las universidades privadas permitir el acceso de personas que pagando no tenían que realizar la selectividad. Y tercero, que, dado que los promotores de la unificación del sistema siempre ha sido la izquierda, la propuesta abre la puerta a un punto de encuentro en una cuestión educativa, algo que en la historia de la democracia española ha sido siempre muy difícil, y de lo que además en estos momentos este país está muy necesitado.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

¿Es una buena idea gravar con un impuesto a los robots?

David Patiño Rodríguez

6/2/2024

BILL GATES propuso hace unos años la introducción de un impuesto sobre los robots para paliar algunas de las consecuencias que está generando la denominada cuarta revolución industrial. No era el único que estaba preocupado por los efectos de la revolución tecnológica en la que estamos inmersos. Instituciones como el *Parlamento Europeo* han debatido en profundidad el diseño de políticas que paliaran el impacto de la automatización en el mercado laboral. Mi entrada repasa los motivos, algunas de estas propuestas y las razones en las que se basan.

La sustitución de puestos de trabajo por maquinaria ha provocado siempre el rechazo de los trabajadores afectados y la preocupación de la sociedad contemporánea por los puestos de trabajo que estaban desapareciendo. Los augurios pesimistas nunca se cumplieron y las diferentes revoluciones tecnológicas propiciaron que las tareas más penosas pasaran a ser realizadas por las máquinas, propiciaron la reducción del tiempo de trabajo e incrementaron los niveles de renta. Eso sí, los cambios que acontecieron no estuvieron exentos de dificultades para los afectados.

La *cuarta revolución industrial* no tendría que ser diferente. Sin embargo, algunas de sus características la hacen distinta a las anteriores. Por un lado, la tasa a la que se producen las innovaciones no tiene precedentes. Por otro, el tipo de tareas afectadas tampoco tiene precedentes. En las anteriores, las innovaciones tecnológicas han afectado a las tareas más mecánicas. En la actual etapa, las máquinas se han revelado capaces de realizar tareas complejas sin necesidad de supervisión humana. Es probable que los camioneros lleven tiempo preocupados sobre el futuro de su profesión que puede peligrar en un futuro cercano. Pero sin duda, el éxito de ChatGPT ha trasladado esa inquietud a muchos otros profesionales que hasta hace pocos meses consideraban ciencia ficción que sus actividades pudieran estar realizadas por máquinas.

Otra consecuencia que está produciendo la actual revolución tecnológica es la reducción en el número de empleos disponibles además de su polarización. La *automatización* ha eliminado empleos que precisaban niveles de cualificación media. Los trabajadores que ocupaban esos puestos, a los que solíamos denominar clase media, se han visto obligados a ocupar empleos de menor cualificación en el sector servicios, que, al menos hasta ahora, no se les dan bien a las máquinas. De manera simultánea, se han creado empleos que requieren altos niveles cognitivos o que requieren una

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

elevada imaginación o creatividad, características que tampoco saben hacer bien las máquinas, hasta ahora. El resultado ha sido una *desigualdad creciente*, amplios sectores de población obligados a ocupar puestos de trabajo poco gratificantes y mal pagados, coexistiendo con empleos apetecibles pero que precisan niveles de cualificación que son imposibles de alcanzar por la mayoría.

Ante ese panorama se han propuesto posibles soluciones, algunas de las cuales implican el uso de instrumentos tributarios. La *innovación tecnológica* puede ser sustitutiva o complementaria del empleo. Se puede considerar que las empresas que invierten en tecnologías sustitutivas del empleo de modo intensivo generan una externalidad negativa al obligar a la sociedad a incurrir en el coste de sostener las rentas de los expulsados por las máquinas y/o a proporcionarles la cualificación que les permita adaptarse a los empleos existentes. En general, la mayor parte de las propuestas de gravamen a los robots trata de equiparar el campo de juego con respecto a los humanos. No obstante, hay que considerarlo con cautela pues los robots son inversiones de capital y, aunque ahora pueden mantener conversaciones, no son humanos.

Los *impuestos* que se han propuesto no están exentos de dificultades. Por ejemplo, OOI y GOH (2022) los conciben como impuestos pigouvianos que permiten paliar la externalidad provocada por el uso intensivo de automatización. La dificultad de este planteamiento radica en articular su base imponible para que pueda medir tal externalidad y sirva de canal para identificar a las empresas que invierten en tecnologías *inadecuadas*. Estos autores cuestionan que el sistema tributario proporcione deducciones generales a las empresas por sus inversiones en capital y basan su propuesta en que dichas deducciones puedan discriminar entre diversos tipos de inversiones tecnológicas, basada en la intensidad del automatismo que provoquen. Otros trabajos como GUERREIRO *et al.* (2020) abogan por implementar impuestos a los robots, pero únicamente de manera temporal. Estos impuestos posibilitarían dar a los jóvenes incentivos para invertir en formación que les posibilite alcanzar trabajos cualificados, a la vez que permitirían redistribuir renta hacia los trabajadores que actualmente ocupen puestos rutinarios y que sufren reducciones en sus salarios en la medida en que los robots se hacen más baratos. Un *impuesto temporal sobre los robots* permitiría lograr ambos objetivos. También se ha concebido un impuesto sobre los robots como una forma de gravar rentas económicas o incrementos de patrimonio imposibles de gravar de otro modo (MCCREDIE *et al.*, 2019).

En general, es discutible achacar en exclusiva a los robots las tendencias que han desequilibrado el equilibrio productivo hacia el capital y han propiciado el crecimiento de las desigualdades experimentadas en las últimas décadas. Un impuesto sobre los robots

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

que pretenda reducir el ritmo de automatización de las empresas para ralentizar la expulsión de trabajadores orientaría a la sociedad en la dirección contraria a la que la mayor parte de gobiernos e instituciones se plantea como objetivo. Es probable que perjudique la competitividad y la innovación tecnológica que ha sido fuente de mejora del bienestar. Igualmente podría acabar siendo soportado por los propios trabajadores y perjudicándolos como consumidores. Nordhaus (2005) ha estimado que éstos últimos son los que acaban beneficiándose de la práctica totalidad del beneficio producido por las innovaciones. No obstante, los efectos complejos que tiene la *cuarta revolución industrial* deben ser estudiados en profundidad. Probablemente lo más adecuado no sea elevar la tributación de los sectores que más invierten en nuevas tecnologías y, por el contrario, se deba gravar al capital en general y a los individuos que obtienen elevados ingresos procedentes de este factor que no han dejado de beneficiarse de caídas en su tributación efectiva. De este modo podríamos obtener recursos tributarios que permitirían redistribuir renta hacia el trabajo, incluido hacia los expulsados por la tecnología, o hacer frente a sus necesidades formativas.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

Tributos propios: autonomía y diversidad territorial

Maite Vilalta Ferrer

13/2/2024

Las comunidades autónomas (CCAA) de régimen común reciben la mayor parte de sus ingresos (alrededor de un 64%) a través de las fuentes que configuran el llamado *modelo de financiación autonómica*. El resto procede de otras vías entre las cuales se encuentran los *tributos propios*.

La *Constitución española* atribuye al gobierno central la competencia del régimen fiscal, es decir, es el gobierno central quien tiene *la* soberanía fiscal, así es, la capacidad de crear tributos. Sin embargo, la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), permite a los gobiernos autonómicos crear tributos bajo determinados requisitos como, por ejemplo, el de no poder gravar hechos impositivos que ya lo estén por el gobierno central. En base a ello, las CCAA han establecido, a lo largo del tiempo, una gran diversidad de tributos propios que, en términos generales, podríamos afirmar que se han ido especializando, sobre todo, en el *ámbito medioambiental*¹. Se trata por ejemplo de: impuestos sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria; impuestos sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial; impuestos sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica; impuestos sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente; impuesto medioambiental sobre determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada; impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión; impuesto sobre vertidos a las aguas litorales, etc.

Los *ingresos* procedentes de estos tributos creados por las CCAA ascendieron, en 2021, a un total de 1.910,35 millones de euros que representaron un 0,98% del total de sus ingresos, de manera que se podría afirmar que se trata de una fuente de recursos cuantitativamente poco significativa. Sin embargo, su existencia supone cualitativamente un hecho relevante, dado que se trata de unos ingresos que han sido obtenidos por los gobiernos autonómicos ejerciendo su máximo poder tributario: los legislan, los gestionan, los administran y gozan del 100% de su rendimiento. Se podría decir que se trata, por tanto, de un pequeño espacio, el único, de “soberanía tributaria plena” de los gobiernos autonómicos. Si bien ello es cierto, cabe destacar, también, que la

¹ Esta problemática está más ampliamente desarrollada en: DURAN CABRÉ, JOSÉ M., y VILALTA FERRER, MAITE (2023), “La Autonomía Fiscal de las Comunidades Autónomas”, *Informe Comunidades Autónomas 2022*, Instituto de Derecho Público, ISSN: 1136-131X, pp. 43-84. <https://www.foroautonomias.es/indice/>.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

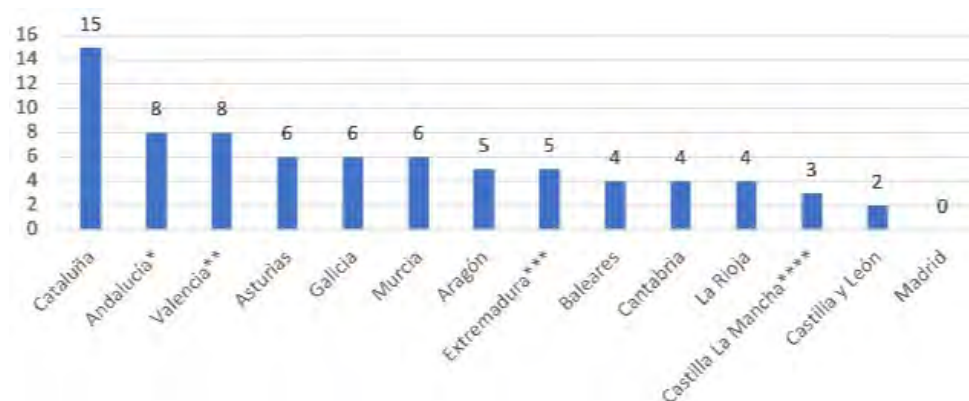
utilización de este poder tributario por parte de las CCAA ha acabado, en muchos casos, en el *Tribunal Constitucional*, quien se ha pronunciado sobre aspectos como qué gobierno (central o autonómico) había sido el primero en establecer un determinado tributo, si se debía o no suprimirlo, o si se debía establecer alguna compensación.

De algún modo, este espacio de toma de decisiones por parte de los gobiernos autonómicos, permite constatar una gran diversidad en relación al uso de los tributos propios y, por tanto, una importante heterogeneidad de preferencias en dicha materia.

Veamos tan solo algunos datos. En total existen 76 *tributos propios* creados por las distintas CCAA de régimen común (año 2022). Y tal como puede verse en el gráfico 1, mientras que en *Cataluña* existen 15 impuestos creados por la Generalitat, en *Madrid* su gobierno autonómico no ha creado ninguno.

Gráfico 1

Número de tributos propios creados por las CCAA de régimen común (2022)



* 2 sin efecto; ** 4 entrarán en vigor más adelante; *** 1 sin efecto; **** 1 suspendido a su aplicación.

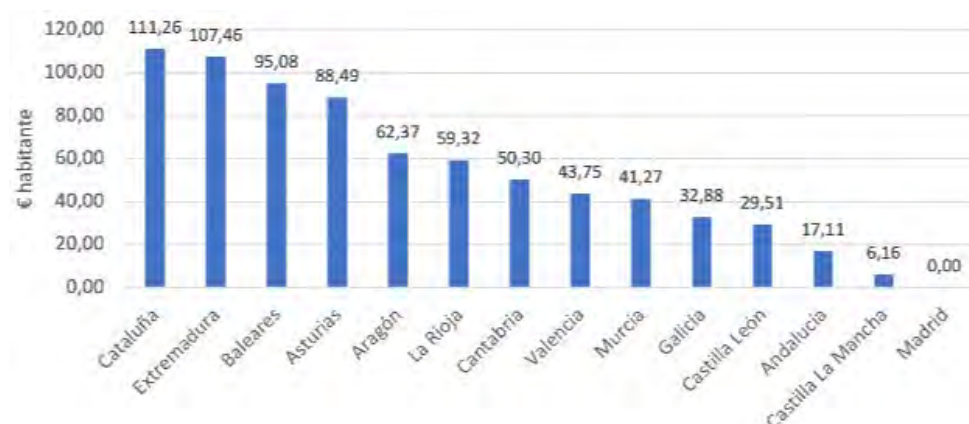
Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Capitulo-III-Tributacion-Autonomica-2022.pdf>.

Naturalmente, existen importantes diferencias en la recaudación por habitante obtenida por los gobiernos autonómicos a través de estos tributos. Por ejemplo, en *Cataluña* y *Extremadura* éstos aportan a sus gobiernos más de 100 euros por habitante (111,26 y 107,46 euros, respectivamente), tal como muestra el gráfico 2. Y en el otro extremo, además de *Madrid* que, naturalmente no obtiene ningún ingreso por esta vía, se encuentran *Andalucía* (17,11 euros por habitante) y *Castilla-La Mancha* (6,16 euros por habitante).

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

Gráfico 2

Ingresos procedentes de tributos propios de las CCAA de régimen común*
€ por habitante. 2021

* Se ha excluido Canarias dado su régimen fiscal específico.

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública e INE.

Estos datos muestran, entre otras cosas, que las CCAA que lo han deseado han implementado una política tributaria propia que se ha “especializado”, fundamentalmente, en el ámbito de la *tributación medioambiental*. Lo han hecho aprovechando una llamativa pasividad del gobierno central en esta materia. Y cada una lo ha hecho a su manera, atendiendo, o en todo caso así debería ser, a las respectivas preferencias de sus ciudadanos en relación a una problemática tan relevante, la medioambiental, y tan claramente relacionada con uno de los mayores retos a los que actualmente debemos enfrentarnos, como es el cambio climático.

En este caso, no solo se trata de crear tributos con el único objetivo de obtener más recursos, que también, si no de *corregir las externalidades negativas* que provocan ciertos comportamientos. Lo que estamos viendo con la tributación propia de los gobiernos autonómicos, pone de manifiesto la pluralidad de preferencias de la ciudadanía del Estado español en relación a aspectos nada insignificantes, siendo éste, tan solo un ejemplo más de nuestra diversidad. Otra cosa sería debatir sobre si el establecimiento de este tipo de tributos medioambientales requeriría de más coordinación entre las distintas administraciones, también con las locales. Pero esto lo dejamos para otra ocasión.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

¿Estaba Benjamin Franklin en lo cierto?

Alejandro Esteller Moré

20/2/2024

Es habitual que el profesor empiece un curso de hacienda pública o de fiscal con aquello de, como dijo BENJAMIN FRANKLIN, “en esta vida, no hay nada cierto excepto...”. No sé si tiene mucho impacto en los alumnos, pero, cuanto menos, es un buen intento de captar su atención. Ahora bien, una vez dicho, siempre me pregunto... pero ¿es realmente así? Probablemente, los alumnos —si están atentos— noten que cito aquella frase sin estar plenamente convencido. Y es que puede haber matices en la respuesta; cuanto menos, en su alcance. Veamos.

En el gráfico de presión fiscal de más abajo, observamos cómo los niveles de presión a los cuales estamos acostumbrados se dan, básicamente, en nuestro entorno geográfico y, en concreto, en el hemisferio norte. Por tanto, el alcance no es del mismo calado para todos los ciudadanos del mundo. Por ejemplo, según el FMI, en *España*, la ratio de presión fiscal alcanzó en 2022 el 42,4%, mientras que, por poner un ejemplo en las antípodas fiscal, nos encontramos a *Venezuela* (6,0%). Por cada euro que se paga en Venezuela, de media, en España, se pagan 7. Y si, dicho sea de paso, utilizo mis *antípodas a nivel geográfico*, la presión es del 0%, pues me situaría en medio del océano. Esas diferencias de presión fiscal entre países en desarrollo *vs.* desarrollados son, no obstante, conocidas y bien estudiadas (véase, por ejemplo, BESLEY y PERSSON, 2013).

Dentro de los países desarrollados, tenemos otro matiz: la existencia de *evasión* o la de *elusión fiscal*... que no sabemos exactamente a cuánto ascienden (ni la una ni la otra), pero es indudable que “haberlas, haylas”. Ése es ya un margen de respuesta (no una decisión “democrática”) y demuestra que lo de que los impuestos son inevitables en una democracia, pues como que no. Hay autores que, no sin razón, nos dicen que la *evasión* o la *elusión* no responden a una “ley universal” (p.e., SAEZ y ZUCMAN, 2019, pág. 475) y que, con bases impositivas amplias y una dotación “suficiente” de recursos personales y tecnológicos en manos de la administración tributaria, tales fenómenos podrían llegar a desaparecer. No obstante, la realidad, por el momento, es la que es y la consecuencia es que la recaudación se ve minorada por esos márgenes de respuesta, así como la progresividad del sistema fiscal.

Ambos márgenes de respuesta tienen su origen en el comportamiento egoísta de los individuos. Para intentar superar el equilibrio no-cooperativo resultante, se han de crear incentivos adecuados. Y para ello, la *literatura* nos demuestra que sólo la

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

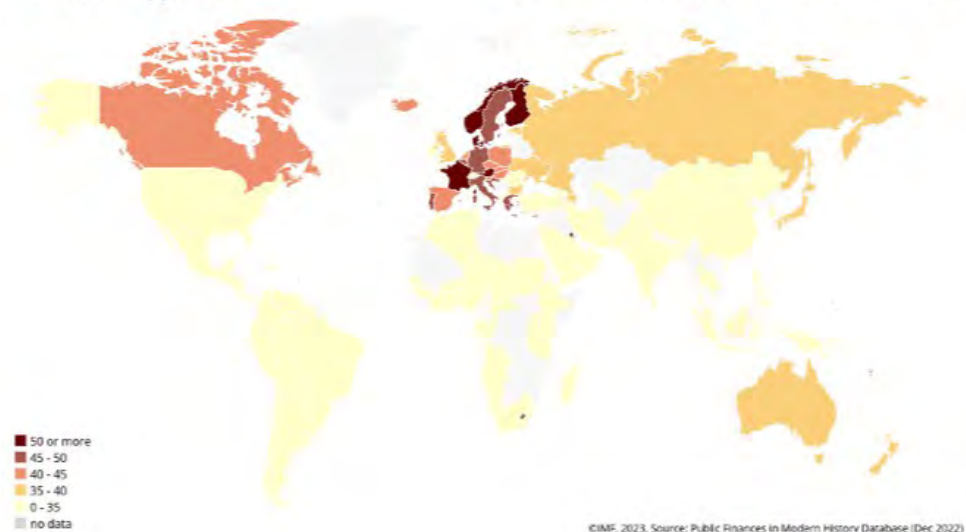
estrategia del palo no es suficiente; ésta se ha de complementar con la zanahoria a través, por ejemplo, de incrementar la *confianza en las instituciones*. Y es ahí donde entra el concepto de la *moral impositiva*. Interesante concepto... sí lo podemos dotar de contenido a través de identificar sus determinantes. Hay ciertos factores que expliquen la moral impositiva que son intrínsecos a la sociedad o al individuo, pero también hay otros, como la confianza, que pueden llegar a “convencer” a ciertos individuos de que deben contribuir al “bien común”. No es sencillo, pero si se consigue, los dividendos son multidimensionales (ganancias de eficiencia por la reducción de los tipos nominales, incremento de la progresividad efectiva e, incluso, reducción de los costes de la administración). No es una mala política ésa de fomentar la contribución al bien común. Seguro que es coste-efectiva.

Gráfico

Presión fiscal a nivel mundial (2022). Ingresos públicos como porcentaje sobre el PIB

IMF Data Mapper ®

Government revenue, percent of GDP (% of GDP, 2021)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, IMF Datamapper.

<https://www.imf.org/external/datamapper/rev@FPP/USA/FRA/JPN/GBR/SWE/ESP/ITA/ZAF/IND>.

Por ello, uno de los retos actuales de la hacienda pública es identificar los canales que pueden fomentar esa contribución. Como hemos avanzado, uno de ellos es la generación de confianza en las instituciones a través de una gestión eficiente de los recursos públicos. En una investigación reciente, que aprovecha cuatro olas de una encuesta, analizamos esta cuestión aprovechando la rápida y buena gestión que se hizo en

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

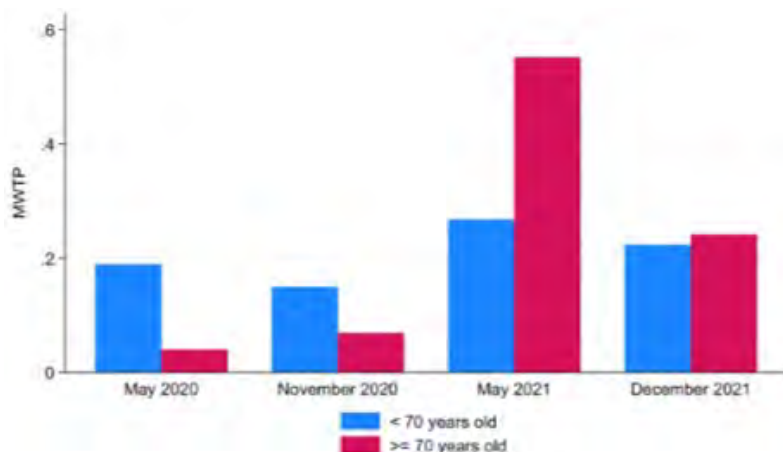
2024

España del proceso de vacunación de la Covid-19. Y lo hacemos para un margen particular de la contribución al bien común: la *predisposición a pagar impuestos* (hermana gemela del cumplimiento fiscal).

El gráfico de más abajo da una idea de la estrategia empírica utilizada. En las dos primeras olas (mayo y noviembre de 2020), la respuesta de los individuos a cuál es su predisposición para pagar impuestos (MWTP) se da en plena pandemia, pero cuando el proceso de vacunación todavía no había empezado. En la tercera ola, el promedio de la MWTP (cuyo rango va desde -1, pagar menos, hasta +3) –¡ups!– se incrementa para el grupo de edad superior a 70 años (tratado=vacunado) de manera claramente diferencial respecto del grupo de edad inferior (control=no vacunado). El hecho de que el proceso de vacunación, en general, dependiera de la edad de los ciudadanos nos permite identificar a los directamente sometidos al *shock* de confianza (aquellos que fueron citados, hicieron la cola y, finalmente, fueron vacunados con el resto de las personas de su franja de edad) del resto. El análisis gráfico se ve complementado con un análisis econométrico de diferencias en diferencias (donde el grupo de control se restringe a la franja de edad de 60 a 69 años), el cual confirma que, efectivamente, el proceso de vacunación aumentó el incentivo a contribuir al bien común a través de incrementar la predisposición a pagar impuestos.

Gráfico

Predisposición media a pagar impuestos (MWTP) según franjas de edad como “proxy” de haber sido vacunados



Desafortunadamente, no podemos estimar causalidad en la cuarta ola, puesto que en ésta todos los grupos de edad ya habían podido acceder a la vacunación. Y, por tanto,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

no podemos saber en qué medida el aumento de la confianza en las instituciones y el correspondiente de la MWTP fue algo coyuntural; probablemente, lo fue. No obstante, este tipo de ejercicio empírico demuestra que, ante una buena gestión de los recursos públicos, el dilema social del “polizón” que explicamos en clase puede ser superado. Igual, ésta es la coletilla que deberé añadir en próximas ocasiones cuando, con escaso convencimiento, en clase, cite la frase de BENJAMIN FRANKLIN. Otro cantar es que los alumnos estén atentos.

La tributación de las herencias: una subvención a la muerte

Amadeo Fuenmayor Fernández

26/2/2024

La tributación de las personas físicas, que se articula alrededor del eje *renta-patrimonio-sucesiones*, data de finales de los años 70. En su momento se concibió como un sistema coordinado, donde cada elemento tenía su razón de ser y su importancia en el funcionamiento del conjunto. La mayor parte de la renta obtenida por el sujeto es gravada en el *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF). Pero no ocurre esto con las ganancias patrimoniales lucrativas, que explícitamente no están sujetas en este impuesto, ya que tienen un gravamen específico a través del *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* (ISD). En este esquema, el *Impuesto sobre el Patrimonio* (IP) sirve como instrumento de valoración de activos, de control de los otros dos impuestos, aparte de cumplir su misión como gravamen de la riqueza.

Este sistema de tributación de las personas físicas ha ido sufriendo a lo largo de los años diversas modificaciones, más o menos parciales, más o menos improvisadas. Consideradas aisladamente probablemente no eran cruciales, pero una vez se han ido acumulando hemos podido observar una tendencia inquietante. Y es que *la tributación de las personas físicas ha ido caminando, lenta pero inexorablemente, hacia una subvención a la muerte*. Resulta paradójico, pues el mensaje que se difunde en los medios de comunicación es otro. A menudo se califica al *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* como el “impuesto a la muerte”. Pero si se analiza con detenimiento el gravamen de las distintas operaciones, la conclusión es precisamente la contraria.

Para demostrar esta afirmación utilizaré un ejemplo muy sencillo. Un individuo adquiere en el año cero un activo con intención especulativa. Espera que, con el paso de los años, el activo se revalore y pueda obtener un beneficio en el futuro con su venta. Propongo este ejemplo para aislar los efectos que me interesa destacar, para no contaminar las cifras, pero es igualmente aplicable, en la parte que corresponda, a cualquier inversión que genere periódicamente rentas del capital y simultáneamente se revalore.

Veamos qué ocurriría en primer lugar respecto al *Impuesto sobre el Patrimonio*. En principio, el impuesto originalmente diseñado gravaría anualmente el valor de esta inversión. Sin embargo, hoy en día es mucho más difícil que ocurra. No ocurrirá si es el único elemento del impuesto y no alcanza un determinado importe; o si se trata de activo que forma parte del *patrimonio empresarial*, o si se trata de la *vivienda habitual*. En el primer caso se trata de una reducción de la base imponible prevista en el diseño

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

original del impuesto, y tienen una justificación más o menos sólida (contemplada en el art. 28 de la Ley 19/1991, actualmente oscila entre 400.000 y 700.000€, según la CA donde se devengue). Pero la exención del patrimonio empresarial se aplica desde el año 1994 (donde se añadió un apdo. 8.º al art. 4.º de la Ley), y está sometida a serias dudas desde la literatura (ALVAREDO y SAEZ, 2007; DURÁN-SINDREU y LÓPEZ CASANOVAS, 2020; *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, 2022). La exención de la vivienda habitual sólo se aplica a partir del año 2000 (se introdujo un apdo. 9.º al mismo artículo). Si el activo de este ejemplo no está incluido en ninguna de estas exenciones, seguirá sin estar sometido a gravamen (o este será marginal) si esta persona reside en Andalucía, Galicia, Madrid o Murcia (salvo que su patrimonio supere los 3 millones de euros, entonces sí pagará el Impuesto Temporal sobre Grandes Fortunas, un reciente impuesto estatal).

Por lo que respecta al IRPF, este elemento patrimonial disfrutará también de un gravamen cero mientras se generan plusvalías latentes, porque nuestro impuesto sobre la renta no grava las ganancias patrimoniales hasta que éstas se realizan. Sólo cuando se monetice el beneficio se gravará el mismo (por cierto, con un tipo de gravamen muy generoso). Si nuestro individuo goza de una posición acomodada, y no necesita realizar la ganancia que este activo va generando a lo largo del tiempo, no pagará ni un solo euro en impuestos derivado de la propiedad de este bien mientras no venda el activo. Año tras año, este activo aumenta su valor, pero no tributa.

Supongamos que nuestro individuo no ha tenido necesidad de vender el activo a lo largo de su vida. Después de fallecer, sus descendientes tienen obligación de presentar la declaración del IRPF del fallecido, incluyendo las rentas que se hayan devengado desde el inicio del año hasta la fecha del fallecimiento (art. 14.4 de la Ley del IRPF). Y ahora sería el momento de computar la *ganancia patrimonial* derivada de la propiedad de este activo, que se ha ido generando desde el momento en que fue adquirido hasta el fallecimiento. Pero de nuevo esto no ocurrirá, ya que se considera que no existe ganancia o pérdida patrimonial cuando se producen transmisiones lucrativas por causa de muerte (el art. 33.3.b de la Ley del IRPF), la denominada “plusvalía del muerto”. Esta redacción se introdujo a partir del ejercicio 1999, aunque ya desde 1991 se avanzó parcialmente en este sentido.

En resumen, un activo adquirido, pongamos, por 100.000 euros en 1994 no ha pagado ni una sola peseta primero, ni un solo euro después durante 30 años, ya que no ha devengado ninguna renta, sino que sólo ha producido ganancias latentes a través de su revalorización. Si este sujeto fallece este año, y el activo resulta valorado en 1.000.000 euros, se habrá generado una plusvalía de 900.000 euros por los que el inversionista

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

nunca ha pagado el IRPF, ni durante la posesión del bien, ni en el momento del fallecimiento. Recordemos que es fácil que tampoco pagara IP.

Este activo es ahora recibido en herencia por un descendiente. Debería ser ahora ella o él quien tributase en el ISD, no por la ganancia generada (900.000 euros), sino por la totalidad del valor del activo (1.000.000 euros), el valor de la herencia recibida. Sin embargo, es difícil que eso sea así. Según la CCAA donde se devengue el impuesto, el juego de reducciones de la base (vivienda, parentesco, discapacidad, patrimonio empresarial, y un largo etcétera), de aplicación de reducciones en los coeficientes y de bonificaciones de la cuota, reducirá considerablemente la deuda tributaria en La Rioja, Castilla-La Mancha, Islas Canarias. Si el causante reside en Illes Balears, Región de Murcia, Extremadura, o Castilla y León el impuesto será mínimo. Finalmente, si reside en Madrid, Andalucía o Cantabria, no pagará nada absoluto en concepto de ISD (REAF, 2023).

Pero aquí no acaba la historia. Si todo sucede como hemos descrito, el heredero inscribirá este bien en su patrimonio por un importe de 1.000.000 euros (independientemente de que haya pagado o no el ISD). Si ahora el heredero decide vender este bien por este importe (1.000.000 euros), su ganancia patrimonial a computar en el IRPF será de cero euros. Según la ley del IRPF (art. 36 de la Ley 35/2006), los bienes adquiridos lucrativamente (por donación o herencia) figurarán valorados por el valor que resulte de la aplicación de las normas del ISD, que establece como criterio general el valor de mercado (art. 9 Ley 29/1987, del ISD). El heredero habrá computado como valor de este activo, en su declaración del ISD, el de mercado (1.000.000 euros), no habrá pagado este impuesto, pero computará como valor de adquisición este valor. Como resultado, su ganancia patrimonial será nula (el valor de enajenación es idéntico al valor de adquisición, 1.000.000€), y el IRPF correspondiente será cero. De hecho, RICARDO RODRÍGUEZ (2019) mantenía que suprimir por completo el ISD paradójicamente podría obligar a los herederos a pagar mucho más, ya que en ese caso no podrían considerar como valor de adquisición el millón de euros.

En resumen, este bien ha transitado durante 30 años, periodo en que ha generado una renta de 900.000€, y nunca ha pagado ni IRPF, ni IP, ni ISD, ningún impuesto. La ganancia derivada de este activo no ha sido ni será nunca sometida a gravamen. ¿Cómo se le explica esto a un trabajador, que a lo largo de estos 30 años ha recibido un sueldo similar, que mes tras mes, ve como se retiene parte de su salario en concepto de IRPF? Si el trabajador ha ganado 30.000€ este año sufrirá, un gravamen efectivo por IRPF del 16.5%, un total de 4.939.50€ sólo este año. Su vecino, el heredero, acaba de vender un bien por un millón de euros, el equivalente a 30 años de trabajo, y no ha pagado

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

impuestos, como tampoco lo hizo nunca su padre. Esto me lleva a mi pregunta inicial, *¿dónde está el impuesto a la muerte?*

En las últimas décadas llevamos asistiendo a una campaña mediática feroz, cuyo único objetivo ha sido *desactivar el gravamen de los ricos*, tanto en renta, como en patrimonio, o sucesiones. Es una campaña claramente promovida por medios de comunicación, con una orientación ideológica y con unos intereses muy concretos, con muchos medios para divulgar la idea de que el impuesto sobre el patrimonio o el impuesto sobre herencias es un gravamen *contra natura* que además perjudica fundamentalmente a familias sin recursos, que se ven obligadas a renunciar a la herencia de sus padres por incapacidad para pagar el impuesto correspondiente. Si se analiza con detenimiento, puede constatarse que las herencias rechazadas proceden en su práctica totalidad de patrimonios que incorporan una deuda tan importante que los herederos no obtendrían un beneficio neto de recibir esa herencia. Y esta campaña mediática, como se ha visto, ha tenido éxito. El sistema tributario que grava a las personas físicas, basado en el eje renta-patrimonio-sucesiones, se ha ido desactivando en un sentido muy claro: vaciar la tributación de los individuos más pudientes.

Soy un firme *partidario de reformar la imposición del patrimonio y la de sucesiones*. Ambos impuestos son anacrónicos, complejos y poco entendidos. Sería deseable una reforma en profundidad que los simplificase y modernizase. Pero lo que se ha hecho a lo largo de las últimas décadas es llenar de agujeros el sistema tributario, agujeros donde ha escapado el gravamen de las grandes fortunas. Por otro lado, llevamos asistiendo a años de deterioro de la tributación del patrimonio y de las herencias, fruto de la competencia fiscal a la baja y de políticas irresponsables, que reducen la capacidad tributaria de las CCAA con una mano, mientras exigen con la otra una mayor parte del pastel común.

Referencias

- ALVAREDO, F. y SÁEZ, E. (2007), "Income and wealth concentration in Spain in a historical and fiscal perspective", *Paris School of Economic Working Papers*, n.º 2007-39.
- DURÁN-SINDREU BUXADÉ, A., y LÓPEZ CASASNOVAS, G. (2020), "La tributación del patrimonio no afecto a actividades económicas propiedad de personas jurídicas", en MARTÍNEZ VÁZQUEZ y LAGO PEÑAS (dirs.), 297-321.
- REAF (2023), *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2023*.
- RODRÍGUEZ, RICARDO (2019), "¿Quién paga los impuestos que perdonamos a los ricos?", *El Diario*, 11/11/2019.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (pres.) et al. (2022), *Libro blanco sobre la reforma tributaria*.

Tributos propios y cambio climático

Cristina de Gispert Brosa

4/3/2024

Los tributos propios juegan un papel algo contradictorio en la financiación de las comunidades autónomas (CCAA). Tal y como se afirmaba en una entrada reciente de [MAITE VILALTA](#) en este mismo blog, si bien, cuantitativamente constituyen una fuente de ingresos poco significativa, cualitativamente su creación es la máxima expresión de la autonomía tributaria. Las CCAA controlan todo el proceso impositivo de inicio a fin: el diseño del impuesto, su aplicación y gestión, la apropiación total de su rendimiento, y la decisión sobre el uso de esta recaudación.

A pesar de la litigiosidad que envuelve la creación de estas figuras, las CCAA han podido ensayar el diseño de impuestos, en su momento, novedosos en España, pero que ya tenían un recorrido en países como Alemania, Suecia o Dinamarca. Es el caso de los impuestos ambientales. De hecho, es bien conocida la especialización en el ámbito medioambiental de esta tributación propia. Ya en 2002, ÁLVAREZ y GAGO¹ señalaban tres aspectos a tener en cuenta para medir la intensidad ambiental de un tributo: su *motivación* formal, su *incidencia ambiental* y, finalmente, el *uso de su recaudación*.

Podemos indagar en la *motivación* inicial de un tributo a través de la lectura de la exposición de motivos contenida en la ley del mismo. Aunque se trate de una mera declaración de intenciones, en la exposición de motivos se puede vislumbrar la *racionalidad ambiental* del impuesto, es decir, hasta qué punto pretende abordar una problemática ambiental bien delimitada (ámbito de contaminación, alcance espacial del problema, fuentes de emisión, etc.).

Además, es fundamental analizar la *incidencia ambiental* del tributo, es decir, el impacto que el impuesto causa sobre una determinada conducta de productores y consumidores (vía precios y elasticidades), cambiándola en un sentido favorable para la política ambiental. Este aspecto “incentivador” del impuesto tiene mucho que ver con su diseño o configuración. Desde la definición del hecho imponible, pasando por su cuantificación (la base imponible), los tipos de gravamen y los beneficios fiscales que puedan considerarse. Pero, entre estas decisiones, es especialmente importante el nivel al cual se fijan los tipos impositivos.

¹ ÁLVAREZ VILLAMARÍN, X. C., y GAGO RODRÍGUEZ, A. (2002), “La imposición energético ambiental: análisis de datos de recaudación”, en *Energía, fiscalidad y medio ambiente en España* (pp. 151-170), Instituto de Estudios Fiscales.

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

Recientemente, se ha hecho pública la evaluación de tres de los impuestos propios de la Generalitat de Catalunya. En concreto, se ha evaluado la efectividad del *impuesto turístico*, del *impuesto sobre las viviendas vacías* y del *impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial*. Centrémonos en este último, el llamado *impuesto al nitrógeno*. Se aprobó en el 2014 con el propósito de influir en el comportamiento de las compañías aéreas generando incentivos a la reducción de vuelos y al uso de aviones menos contaminantes, además de la finalidad estrictamente recaudadora. La base imponible es el número total de vuelos (despegues) por el factor de emisión medio, expresado en quilogramos. El tipo impositivo ha ido variando de 2,5€ a 3,5€ por quilogramo de óxido de nitrógeno. Además, hay una bonificación del 5% para los aviones que dispongan de aleta terminal o de extremidad, característica aerodinámica que puede contribuir, en general, a una mayor eficiencia del vuelo.

En consecuencia, potencialmente el impuesto al nitrógeno puede comportar directamente una reducción de la oferta de vuelos por parte de las aerolíneas o, alternatively, puede reducir la demanda si el aumento de costes se traslada a los pasajeros, e implicar finalmente una reducción de la oferta. En cualquier caso, se reducirían las emisiones contaminantes.

Los resultados de la evaluación muestran, en síntesis, lo siguiente: para un vuelo representativo, las tasas que pagan las compañías aéreas para operar en el aeropuerto de Barcelona suponen 27,14€ por pasajero y el impuesto al nitrógeno solo supone un coste adicional de 0,23€ por pasajero (el 0,84% del total de tasas). Dado el bajo coste que supone el impuesto, la evaluación del mismo demuestra que no ha tenido un efecto relevante, ni en la cantidad de vuelos, ni sobre el uso de aviones menos contaminantes. Así, las emisiones de nitrógeno han continuado creciendo a ritmos similares a otros aeropuertos comparables al de Barcelona. Por lo que la evaluación concluye que existe margen para incrementar el tipo impositivo al nitrógeno sin perjudicar la competitividad del aeropuerto de Barcelona, dado el nivel inferior de las tasas vigentes para operar en él (en comparación con otros aeropuertos europeos).

En otras palabras, las intenciones del impuesto son buenas, el formato es correcto, pero el nivel del tipo impositivo no resulta incentivador para cambiar conductas, algo que probablemente ocurre en otros casos. Aun así, el impuesto al nitrógeno recaudó 3.057,82 miles de euros en 2022. Aunque esta cifra dista mucho de los 465.265,43 miles de euros que se recaudaron en el mismo año con el Canon del agua (el principal tributo propio de Cataluña), vale la pena detenerse en el *aspecto recaudatorio* de estas figuras. Los tributos ambientales o, en general, los impuestos correctores de externalidades negativas, constituyen una tributación específica con al menos dos ventajas. Una,

LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA: UNA HISTORIA DE FUEROS Y HUEVOS

2024

liberan presión recaudatoria sobre los impuestos generales (principalmente, el IRPF para las CCAA). Dos, los recursos obtenidos permiten realizar gastos relacionados con objetivos de política ambiental.

Dado el estado actual del cambio climático, no parece oportuno recular en fiscalidad ambiental. Seguir evaluando su aplicación (incluyendo esta, el uso de los recursos obtenidos) y reforzar su efecto incentivador siempre que sea posible, parecen también dos objetivos razonables.