

Autores: Cano Soler, Diego y Rangel Guerrero, Christi
Artículo publicado en la Revista del Instituto de Estudios Económicos sobre La Reforma de la Financiación Local en España. N° 4/2000 Madrid.

LA NECESARIA CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES

El plantearnos esta pregunta como tema de reflexión posiblemente podría calificarse como una cuestión baladí dentro del campo de estudio del federalismo fiscal. Y es que, efectivamente, abundan análisis normativos y positivos sobre la justificación de una financiación local apoyada en recursos propios sobre la que se pueda ejercer cierto grado de discrecionalidad. No obstante, creemos que es posible aportar la conjunción de argumentos dispersos en varios autores y además añadir otros que tal vez escapan de la finanzas públicas tradicionales y se meten dentro del campo de la economía constitucional y la elección pública. Mas allá de esta justificación está el hecho del contexto para el cual estamos escribiendo que podríamos enfocar desde dos ópticas:

- 1) La de un país con un largo camino recorrido en la transformación de su sistema de organización política de uno totalmente centralizado a un sistema descentralizado pero con dicha andadura enfocada, fundamentalmente, al nivel intermedio de gobierno y en la que la autonomía local tiene una garantía bastante vulnerable desde las normas¹ y en la actualidad depende de consensos institucionales y acuerdos políticos (Pacto Local, 1999). Partiendo entonces de unidades locales con serios límites en el ejercicio de sus competencias de forma autónoma ¿hace falta corresponsabilidad fiscal local?
- 2) La segunda óptica, que de alguna manera contrarresta la primera, es la del mismo país que también apuesta por formar parte de un proyecto de organización institucional supranacional apoyado en los principios de democracia y subsidiariedad. España, como estado miembro, debe someterse a ciertos lineamientos desde la Unión Europea que no necesariamente obligan a un tipo determinado de organización funcional por niveles de gobierno pero, al igual que otros países europeos, su situación en el contexto económico internacional está exigiendo además de dar respuesta a la globalización económica, procurar su antídoto que según Castells (1998) es el recate de la identidad cultural. Y es entonces donde aparecen los ámbitos regional y local como los espacios en los cuales encuentran mejor expresión las identidades y en los que parece más racional descargar la responsabilidad del Estado de vincularse con la sociedad en la gestión de los asuntos de la vida cotidiana.²

¹ Ver Font I Llovet, T (1992) y Mir Josep (1998).

² “...los gobiernos regionales y locales se convierten en las fuerzas decisivas en el destino de los ciudadanos, en las relaciones entre el Estado y la sociedad y en la remodelación de los Estado – nación.” Castells (1998 (II): 302)

En suma, España tiene el reto de organizarse internamente de acuerdo al mencionado principio de subsidiariedad lo que implica la extensión del proceso de descentralización hacia las Corporaciones locales. La corresponsabilidad fiscal local surge como una condición necesaria para poder explotar las ventajas potenciales del proceso. Desde el ámbito económico se pretende la eficiencia en la asignación de bienes y servicios, esto es, que se adapten a las demandas de los ciudadanos al menor coste posible pero además son alcanzables otros objetivos que van más allá de las razones de eficiencia económica. Para presentarlos utilizamos algunas de las consideraciones establecidas en el preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, que luego vincularemos a la corresponsabilidad fiscal local:

“... las Entidades locales son uno de los fundamentos en un régimen democrático;

“... el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa;

“... la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representa una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder...”

Tenemos entonces democracia (defensa de derechos básicos y libertades) y participación ciudadana como los fines que van más allá de lo puramente económico, aunque indirectamente también lo influyen. Tal como apunta Monasterio (2000) la corresponsabilidad fiscal, es tan solo el medio, un eslabón más en la consecución de distintos objetivos del sector público.

Aunque puede resultar excesivamente reiterativo en un número de revista dedicado al tema de la corresponsabilidad fiscal, definir el término y sus implicaciones, incurriremos en la falta para intentar derivar una serie de relaciones causales que nos permitirán conocer su verdadero alcance e importancia.

¿Qué entendemos por corresponsabilidad fiscal? Esencialmente una medida que relaciona la contribución de una Administración pública a la financiación de sus gastos a través de sus propias fuentes tributarias. Es evidente la vinculación con el término autonomía financiera, ya que a mayor autofinanciación tributaria se logra mayor margen de maniobra en el nivel y composición de los recursos financieros, no obstante, la autonomía financiera también puede hacerse efectiva a través de otras fuentes como las subvenciones no condicionadas o el endeudamiento. Podemos decir entonces que la corresponsabilidad fiscal implica autonomía financiera pero no necesariamente al contrario.

La autonomía financiera es, según Owens y Panella (1991), el principal determinante de la autonomía local pero ésta también depende de cómo este establecido el otro lado del presupuesto. La primera y más importante vía de influencia del gobierno central sobre los gastos locales es a través de las decisiones de atribución de responsabilidades, de cuyo ejercicio deberían estimarse los recursos

necesarios. Luego, partiendo de unas atribuciones de gasto específicas la posibilidad de mejorar las prestaciones o de diversificarlas estará muy relacionada a la autonomía financiera y más cuando ésta se apoya en la corresponsabilidad fiscal.

Otro aspecto a considerar en relación a la corresponsabilidad es que como medida puede tener mayor o menor significancia en función de:

- Los tributos utilizados para la autofinanciación estén diseñados de tal manera que se dé correspondencia entre beneficiarios de bienes y servicios públicos y contribuyentes (equivalencia fiscal).
- Los tributos además sean perceptibles por éstos contribuyentes como el coste de los beneficios que están recibiendo (baja ilusión fiscal).

Dada la discrecionalidad fiscal, equivalencia fiscal y un alto grado de perceptibilidad tenemos condiciones favorables a que exista presión social exigiendo la **rendición de cuentas** (accountability) a los gestores públicos. En estas circunstancias los políticos se verán presionados a optimizar el uso de los recursos que disponen, tratarán de obtener señales sobre las preferencias de sus electores e intentarán ajustar la oferta pública a tales demandas. Se logra así el objetivo de eficiencia en la gestión pública y con ella se contribuye a la contención del gasto. Lograr este contexto también depende de otros factores que no tienen que ver con la constitución fiscal u organización presupuestaria, tales como el sistema electoral de los representantes de gobierno. Cuanto más directas y transparentes sean las formas de elección de autoridades públicas, más fuertes serán los mecanismos de mercado implícitos en las relaciones políticas³. Igualmente es importante el grado de participación ciudadana en la rendición de cuentas; que los ciudadanos no sólo tengan la oportunidad sino también el interés de participar. La promoción de tal interés nos lleva nuevamente a nuestro tema de análisis por cuanto que la posibilidad de contrastar tributos con beneficios desde el sector público y poder deducir si quienes detentan el poder están actuando o no según las expectativas de quienes los han elegido es el mayor incentivo a la participación en el ejercicio del control público.

La rendición de cuentas exigida desde el electorado junto con la autonomía financiera son los elementos clave a los cuáles está asociada la corresponsabilidad fiscal.

³ El mercado político se refiere al sistema de oferta y demanda que se establece entre individuos o grupos de una sociedad dada y sus representantes en organizaciones públicas. En ambiente democrático, algunos de los elementos fundamentales de este mercado son: (i) las expectativas, preferencias y activismo de los electores, (ii) las ofertas que realizan los candidatos a cargos gubernamentales para obtener los votos necesarios para ganar, (iii) la actuación de los electos en funciones de gobierno, y (iv) los mecanismos que tienen los individuos y grupos para hacer que los funcionarios públicos cumplan con sus promesas electorales o con los deberes inherentes a sus cargos. (De la Cruz, 1997:59)

El caso local.

El gobierno local es considerado como la unidad política básica de los sistemas democráticos. Es el que está más cerca de la gente y por tanto en condiciones de conocer de forma personal y sin intermediarios a sus actores, de tal manera que a él deberían corresponder los asuntos que afectan e interesan directamente al ciudadano en la realización de su vida cotidiana. Dicho de otra manera, es generalmente admitido que en el nivel local se logran beneficios con la aplicación del principio de subsidiariedad (localizar la capacidad de tomar decisiones en el nivel de gobierno más cercano a la población afectada por tales decisiones). La cercanía entre quienes toman las decisiones y sus afectados es vista como una gran ventaja para facilitar la influencia de los últimos sobre los primeros, con lo cual, consecuentemente, debería ser éste el espacio en el que sin mayor contratiempo se lograra la eficiencia en la actuación pública. Esta cercanía como escenario idóneo para la prestación de ciertos bienes y servicios públicos requiere, sin embargo, de las condiciones fiscales que mencionamos en el apartado anterior.

Hablemos de la corresponsabilidad fiscal que según dijimos exige que buena parte de las fuentes de ingreso local provengan de los tributos propios. Ocurre que la búsqueda de la corresponsabilidad fiscal local debe sujetarse a ciertos límites por cuanto el nivel y composición de la cesta tributaria puede afectar los objetivos macroeconómicos del Estado y además provocar desequilibrios interregionales. Hace falta entonces un trade-off entre corresponsabilidad fiscal y espacio para la alineación macroeconómica; en este sentido más que hablar de la estructura tributaria hace falta tratar la composición global de los ingresos locales: tributos, subvenciones y endeudamiento.

En relación a los tributos, son generalmente aceptados los siguientes principios: deben ser neutrales respecto del cumplimiento de las metas macroeconómicas; deben ser perceptibles; no exportables fiscalmente (las bases imponibles deben ser lo menos móviles); y ser aplicados preferentemente sobre bases imponibles repartidas de forma uniforme en todo los territorios. De hecho, muchos de los bienes y servicios ofrecidos desde el gobierno local suelen estar asociados al cobro de tasas y precios públicos cuya aplicación respeta los principios enunciados. El resto de la financiación propia proviene generalmente de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y de vehículos que cumplen con buena parte de las condiciones estipuladas y cuyo problema de diferencia de bases según las localidades, puede ser compensado con otros instrumentos financieros.

Respecto a las subvenciones, decir que permiten la intervención del nivel que las concede en la orientación de las políticas públicas hacia ciertos objetivos, además de corregir efectos externos y desequilibrios económicos; en función de las causas que se deseen atender existen ciertas reglas para su aplicación. Sin embargo, el uso de este mecanismo de financiación no puede ser indiscriminado por varias razones: las

variables seleccionadas para su reparto, por problemas de difícil determinación, no suelen ser las más idóneas⁴; cuando los mecanismos para la puesta en práctica de las subvenciones no son automáticos, la excesiva dependencia hace a los gobiernos locales vulnerables a los vaivenes en el proceso de toma de decisiones (períodos electorales, etc.) y a la propia discrecionalidad de políticos nacionales; igualmente la dependencia estimula la irresponsabilidad de los administradores públicos en el uso de los recursos, expandiendo el presupuesto local por razones populistas con cargo a los presupuestos generales y utilizándolos de forma ineficiente porque no hay costes políticos que afrontar, siempre se podrá culpar al gobierno superior por no enviar los recursos necesarios para afrontar las demandas. Finalmente, la excesiva dependencia también puede estimular la indisciplina presupuestaria a nivel local, desde donde se exigirá cada vez que sea necesario auxilios financieros para sanear cuentas deficitarias.

El endeudamiento, por su parte, es una posibilidad de financiación necesaria cuando a nivel local existan proyectos de inversión que requieren al inicio fuertes desembolsos de dinero y cuyos beneficios van a poder ser disfrutados en un período de mediano o largo plazo, o simplemente una opción para que las jurisdicciones puedan tener acceso a mayores recursos que los que les dan las bases tributarias que pueden utilizar, las cuales, suelen ser inelásticas y de bajo rendimiento. El acceso al crédito evita tener que imponer una factura fiscal a tanto alzado muy grande o tributos para financiar proyectos de capital. Nuevamente, las secuelas del uso del endeudamiento en el ámbito macroeconómico son la causa de la necesaria imposición de límites a su utilización.

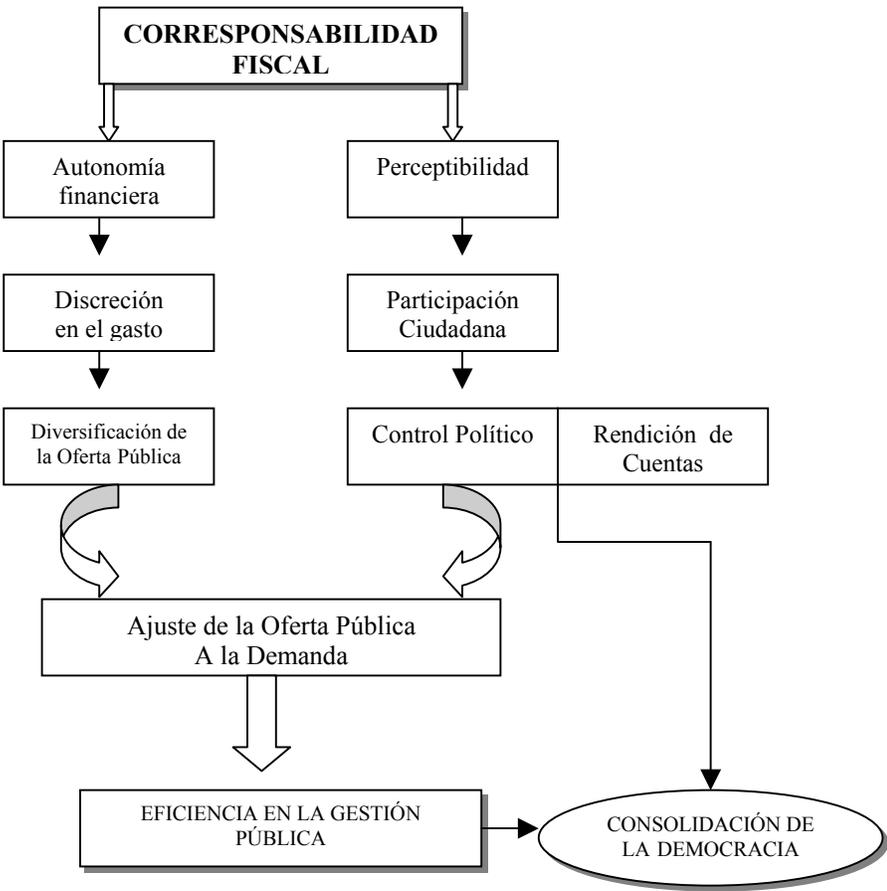
Claro está que es menester no olvidar los objetivos de estabilización y distribución del sector público, pero tratándose del nivel de gobierno de mayor vocación asignativa (la casi totalidad de su presupuesto se destina a la función de asignación de bienes y servicios públicos) resulta si no más importante sí más significativo en su análisis derivar las condiciones de eficiencia necesarias para la labor de proveer ciertos bienes y servicios. Esta pequeña reseña de los tres tipos de recursos financieros deja ver que hace falta encontrar el punto de equilibrio respecto a aporte de cada uno y que sin establecer una cifra específica está claro que los recursos tributarios propios deben jugar el papel preponderante y el endeudamiento aportar la más pequeña porción.

Autonomía local y rendición de cuentas son las dos derivadas de la corresponsabilidad. Como ya fue mencionado, la proximidad del gobierno local a los ciudadanos le permite un mayor conocimiento de sus preferencias y las realidades del entorno, y por lo tanto goza de mayores posibilidades de acierto a la hora de la toma de decisiones. Pero tiene que existir tal posibilidad de poder decidir construir una guardería o un centro geriátrico, por ejemplo, o de, decidida la guardería dotarla de mas o menos recursos didácticos. Si bien es cierto que los organismos locales

⁴ Las variables que se recomiendan para determinar el reparto de subvenciones son las asociadas con medidas de necesidad y capacidad fiscal en función del objetivo que se pretenda.

más que orientar políticas públicas son los ejecutores de tales políticas, deberían poder contar con cierto margen de discreción para adaptarlas a cada realidad. Con recursos obtenidos internamente será posible extender la autonomía financiera al otro lado del presupuesto en relación a la selección de la oferta y a su calidad.

Del lado de la rendición de cuentas podemos decir que a nivel local se hace más factible. Lograda cierta equiparación entre votantes y contribuyentes la actividad local tanto por el lado de oferta pública como por el lado de la recaudación de impuestos es mucho más perceptible que la actividad de los otros dos niveles de gobierno. La cercanía actúa una vez más como ventaja, pero esta vez para completar la interrelación votante – político ya que son ahora los primeros los que buscarán también interesarse por la labor de gobierno, saber en que se invierten los impuestos que pagan y aún más allá intentarán influenciar la decisión de inversión. El deseo de participación redundará en el control público y la exigencia de rendición de cuentas. Podemos derivar asimismo que este contexto influye positivamente en el mercado político y el ejercicio de la democracia, lo que viene a reforzar la afirmación de que el gobierno local es uno de los fundamentos de un régimen democrático.



El caso español

El tema de la corresponsabilidad fiscal local desde el punto de vista empírico debería conducirnos al análisis de la composición de los ingresos locales, el grado de perceptibilidad de los tributos municipales y en qué medida recaen sobre los propios ciudadanos. A partir de aquí podrían extraerse ciertas conclusiones sobre la medida en que se cumple uno de los requisitos para alcanzar la eficiencia económica y la consolidación de los principios democráticos.

Sin embargo, la situación local española enfrenta serias deficiencias en aspectos básicos de obligada referencia previa al estudio de la medida de corresponsabilidad fiscal. Atendiendo a ésta última, están trabajos como el de Suárez (2000 y 1999), que demuestran la importante proporción que representan los tributos propios dentro de los ingresos no financieros (53,39% en 1997), aún teniendo que meter dentro de un mismo saco la amplísima diversidad municipal de las más de 8000 entidades; en relación a la perceptibilidad el referido autor comenta que los tributos locales españoles son básicamente homologables con los existentes en el resto de países del entorno y que se caracterizan por ser especialmente perceptibles a los ciudadanos. Aún así, las Entidades Locales españolas desde antes del período democrático y hasta la actualidad han estado sometidas a problemas recurrentes de suficiencia financiera e imposibilidad de cumplir con todas las responsabilidades para las que están y es justamente la poca claridad sobre las materias bajo su potestad una de las causas más acusadas del problema.

El bloque de la constitucionalidad no especificó las competencias de los entes locales, que aún gozando de autonomía para la gestión de los asuntos de su interés, debe someterse a la vez a las previsiones legales del Estado y de las CCAA; la legislación básica estatal (Ley de Regulación de Bases de Régimen Local, en adelante LRBRL) ha fijado unos mínimos competenciales y definido criterios a la legislación estatal y autonómica para que ésta a su vez, concrete las competencias locales; en la definición de los criterios para la delimitación competencial local son muy escasas las exigencias desde la LRBRL a la atribución de competencias propias que permitan el ejercicio de la autonomía, mientras que en la labor de garantizar un ámbito competencial local las leyes sectoriales afectadas han manifestado un comportamiento poco generoso, incumpliendo en algunos casos la remisión de la LRBRL y en otros cumpliendo pero con serias deficiencias⁵; las funciones municipales mínimas del artículo 26 LRBRL son las más respetadas por el legislador sectorial, pero generalmente permitiendo sólo la capacidad de gestión sin implicar el ejercicio de potestades normativas importantes; son las CCAA, las que tienen mayor

⁵ La opción del legislador sectorial de atribuir competencias delegadas (en vez de propias) obedece a que la atribución de competencias como delegadas le permite establecer mecanismos de control sobre la actuación de los Entes Locales que no existen cuando aquellas se atribuyen como propias. FEMP (1999:91).

protagonismo en la definición de las competencias locales⁶, situación que contiene un alto riesgo de profunda heterogeneidad en la configuración competencial local, que se acentúa si consideramos que las CCAA han legislado de formas muy diversas y aún no termina de resolverse la equiparación competencial autonómica; en definitiva, la LRBRL y demás leyes sectoriales, han puesto de manifiesto las carencias e insuficiencias en la organización competencial de los municipios de cara a la satisfacción de las exigencias de los ciudadanos. En medio de la configuración del modelo Autonómico caracterizado por asimetrías y negociaciones indefinidas que no terminan de articularlo, las Corporaciones Locales además de heterogéneas en lo que por ley les corresponde, en algunos casos llevan adelante competencias de otras administraciones

¿Hace falta insistir en la corresponsabilidad dado este panorama? La respuesta es un sí contundente. La realidad deja ver que aunque las competencias son difusas no dejan de ser importantes y hace falta que las fuentes financieras permitan la eficiente gestión de lo que por ley o por tradición están desempeñando las Corporaciones Locales, recordemos que la participación ciudadana y el fortalecimiento de los derechos fundamentales también son variables dependientes.

Los recursos financiación deberían poder preverse a partir de las necesidades de gasto de cualquier administración. Pero la realidad local contradice esta norma y podría decirse que más bien son los recursos financieros disponibles los que definen los márgenes de actuación de muchos ayuntamientos españoles. Luego, si a esto añadimos los fuertes desequilibrios estructurales en el plano económico y fiscal, es decir, las profundas diferencias en las potencialidades para generar ingresos el resultado en la oferta pública no puede más que variar considerablemente.

Es cierto que el problema de suficiencia también tiene origen en el sistema de ingresos locales: baja elasticidad – renta de las figuras tributarias, bases imponibles desactualizadas; desde la vertiente de las transferencias intergubernamentales se siguen produciendo disfunciones en la distribución de los recursos orientados a los Municipios más poblados, continúa sin valorarse de forma correcta las necesidades de gasto local y no se ha logrado la realización de las compensaciones de los beneficios fiscales previstas en las leyes estatales; y, en relación al recurso del crédito, por razones de cumplimiento del pacto de estabilidad y compromisos asumidos en el pasado con la formación de capital, existen escasas posibilidades de financiar nuevas inversiones.

Adicionalmente han sido denunciadas cierta irresponsabilidad en materia de gestión y la escasa explotación de la capacidad recaudatoria de los impuestos, tasas y precios públicos. Suárez (2000) contradice esta afirmación porque los resultados

⁶ Esta afirmación queda comprobada si observamos las peticiones de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) como contenido del Pacto Local. De las 92 medidas solicitadas 60 correspondían al ámbito competencial de las CCAA y 32 correspondían al ámbito competencial del Estado. FEMP (1999) “El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local”

de su trabajo “ponen de manifiesto hasta qué punto ayuntamientos tan representativos como los de las capitales de provincia ejercen en la práctica la corresponsabilidad fiscal a la que la Ley de Regulación de las Haciendas Locales les impulsa” y más adelante añade que es una injusticia atribuir presuntos comportamientos parasitarios en relación a sus estructuras financieras.

En cualquier caso, si que existen problemas que quizás requieren la modificación de la LRHL, siendo ésta una de las líneas propuestas en el Pacto Local⁷, pero cualquier reforma debe pasar primero por la clarificación del ámbito competencial local, el establecimiento de opciones concretas de actuación a la proliferada cantidad de pequeños municipios, una aproximación a las necesidades de gasto local, la optimización del uso de las fuentes tributarias disponibles en la actualidad y finalmente sí considerar cambios o añadidos a las fuentes tributarias, previas estimaciones de los efectos que tales cambios puedan ejercer en el ámbito macroeconómico.

BIBLIOGRAFÍA

DE LA CRUZ, Rafael (1997) “La revolución federal de las Finanzas Públicas” en *Federalismo Fiscal y Descentralización. Un nuevo equilibrio entre la sociedad y el Estado*, Intituto de Estudios Superiores de Administración, Caracas.

ESQUIAGA, Igancio (2000) “Condicionantes de la sostenibilidad financiera de las Corporaciones Locales” en *Papeles de Economía Española*, nº 83.

FEMP (1999) “El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local”, MAP - INAP.

MONASTERIO, Carlos (1992) “Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos” en *Hacienda Pública Española*, Edición monográfica dedicada a la Corresponsabilidad Fiscal, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

OWENS, Jeffrey y NORREGAARD, John (1991) “The role of lower levels of government: the experience of selected OECD countries” en *Local Government: an international perspective*, North Holland.

RODRIGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (1999) “La reforma del régimen local”, Editorial Bayer Hnos. S.A., Barcelona.

⁷ El Pacto Local es un acuerdo entre Administraciones y fuerzas políticas para llevar adelante dos líneas de actuación:

- 1) En primer lugar, el desarrollo del principio de subsidiariedad o “proximidad” a través de la ampliación del marco competencial local.
- 2) En segundo lugar, efectuar una revisión en profundidad de la Ley de Haciendas locales.

SUÁREZ PANDILLERO, Javier (1999) “Distribución de competencias y relaciones financieras entre comunidades autónomas y corporaciones locales” Boletín Económico de Andalucía, nº 27.

SUÁREZ PANDILLERO, Javier (2000) “La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales” en Papeles de Economía Española, nº 83.