

LAS PROPUESTAS DEL COMITE LAYFIELD PARA LA REFORMA DE LA HACIENDA LOCAL BRITANICA

Por EUGENIO DOMINGO SOLANS

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. UNA TRILOGÍA DE INFORMES SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL BRITÁNICO.—3. EL MARCO DEL INFORME LAYFIELD: LA CRISIS DE LAS HACIENDAS LOCALES EN EL REINO UNIDO: 3.1 Un problema generalizado. 3.2 Factores generales de la crisis local. Datos sobre Gran Bretaña. 3.3 Factores relevantes en el caso británico: aceleración del gasto público, inflación y crisis de la contribución inmueble («rates»). 3.4 Los continuos cambios operados en el régimen local británico, factor coadyuvante de la crisis.—4. EL PRINCIPIO DEL BENEFICIO COMO MEDIO DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO LOCAL.—5. MÁS SOBRE EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO: 5.1 El control del gasto público agregado. 5.2 Necesidad de información y consenso.—6. A LA BÚSQUEDA DE NUEVOS RECURSOS. EL IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA.—7. MÁS SOBRE LAS FUENTES DE INGRESOS LOCALES.—8. ALGUNAS CONCLUSIONES PENSANDO EN ESPAÑA.

1. Introducción

Una y otra vez el Reino Unido se convierte en inevitable objeto de atención para aquellos países como el nuestro que tienen planteada la urgente necesidad de reformar en profundidad su sistema de Haciendas locales. No es de extrañar que así sea: Inglaterra constituye un gran laboratorio de experimentación y taller de reparaciones de la Hacienda local, máquina que en aquel país gasta 13.000 millones de libras al año (unos dos billones de pesetas), administra Deuda por valor de 25.000 libras (poco menos de cuatro billones de pesetas) y da empleo a tres millones de personas (un noveno de la población activa) repartidas en un total de 522 autoridades locales. La carga fiscal de las Haciendas locales británicas representa el 12,5 por 100 del producto nacional. Salvo en el número de autoridades, los datos de la Hacienda local británica empuñan la realidad española. Si a todo ello unimos la existencia de una clara tradición localista británica,

base de su democracia, y, en la actualidad, una fuerte demanda de descentralización (*devolution*) (1) en aquel país, no nos parecerá exagerada la afirmación que encabeza este trabajo.

2. Una trilogía de informes sobre el régimen local británico

Los ingleses, como todos los buenos políticos, cuando no saben cómo resolver un problema nombran una Comisión. Y toda Comisión, en último término, acaba elaborando un Informe, que, por lo común, suele combinar aspectos teóricos con recetas prácticas (en el alma británica, como nos recuerda Madariaga, pensamiento y acción van unidos) (2), todo ello aderezado con unas gotas de ficción. Tal es el caso del Informe Layfield: la enorme y complicada máquina de la Administración local británica acusó en 1974 peligrosas disfuncionalidades; la gota que colmó el vaso fue un fuerte incremento de la contribución inmueble (*rates*) —único impuesto local autónomo—, acordado en la Primavera de aquel año.

Ante las generalizadas protestas no se hizo esperar la respuesta del Gobierno: el 27 de junio de 1974 el Secretario de Estado para Medio Ambiente, responsable en Inglaterra de la Administración local, anunciaba a la House of Commons la creación de una Comisión, presidida por Mr. Frank Layfield Q. C. —hoy, Sir Frank Layfield Q. C.— e integrada por un total de 16 miembros, la mayoría funcionarios locales, algunos profesores de Universidad y algún empresario, con la finalidad de que «revisaran el sistema de Hacienda local de Inglaterra, Escocia y País de Gales y efectuaran recomendaciones». Fruto del esfuerzo de la Comisión Layfield fue la elaboración de un Informe (3) de 494

(1) Cuando este artículo ya está en imprenta (1 de marzo de 1979) tienen lugar, con resultado negativo, los referenda de devolución de poderes a Escocia y País de Gales. Este acontecimiento en nada invalida nuestra afirmación: el mero hecho de llegarse a un referéndum indica que existe demanda de descentralización, la cual por otra parte, constituye un fenómeno más amplio que la «devolution» a Escocia y Gales, ya que también afecta a la actividad financiera de municipios y condados.

(2) SALVADOR DE MADARIAGA: *Ingleses, franceses, españoles*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 8.ª ed., 1969.

(3) *Local Government Finance. Report of the Committee or Enquiry*. Chairman: Frank Layfield, Esq. QC, HMSO, Londres, 1976, Cmnd. 6453. La versión castellana del Informe Layfield será publicada por el Instituto de Estudios Fiscales.

apretadas páginas, que, además del texto central, incluye las notas de reserva de los profesores Alan Day y Gordon Cameron, 29 anexos y algunas páginas de vocabulario para no iniciados. El texto fue remitido por la Comisión a los Secretarios de Estado para Medio Ambiente, para Escocia y para el País de Gales el 9 de marzo de 1976 y elevada al Parlamento en mayo de aquel año.

Este solemne proceso no constituía, ni mucho menos, una novedad para la Hacienda local británica, que ya había merecido la atención del casi legendario Comité Kempe antes de la Gran Guerra (4). En los últimos años dicha atención se ha redoblado, siendo obligada la referencia —dejando aparte a Layfield— a dos Comisiones, con sendos Informes, de gran trascendencia: el Redcliffe-Maud (5) referido a Inglaterra (con su hermano menor el Wheatley, referido a Escocia) y el Kilbrandon (6). Bien puede afirmarse que el Redcliffe-Maud, el Kilbrandon y el Layfield constituyen una gran trilogía de Informes, elaborados en la década de 1966 a 1976 cuyo común denominador es la atención que prestan, en todo o en parte, al régimen local británico, y cuyo contenido puede ofrecer valiosas enseñanzas a países como el nuestro en el que tema local deberá ser objeto de profunda e inmediata revisión. El laboratorio de experimentación británico no puede ser desaprovechado, *mutatis mutandis*, por España.

Redcliffe-Maud, Kilbrandon y Layfield se complementan entre sí, ya que abordan aspectos diferentes de la amplia problemática de la descentralización. Más aún, podría afirmarse que el Redcliffe-Maud explica, en parte, la posterior necesidad del Layfield. El Informe Kilbrandon es el más ambicioso, el de más amplias miras, en el sentido de que analiza aspectos profundos de la organización política británica que, en algún caso, están más allá del régimen local. Por lo que se refiere al tema local presta atención, en particular, a facetas tales como la regionalización, la descentralización (*devolution*), el separatismo, que en

(4) Su Informe final es un auténtico clásico: *Final Report of the Departmental Committee on Local Taxation, 1911-14*, Cd. 7315-16, 1914.

(5) Royal Commission on Local Government in England, 1966-69, HMSO, Londres, Cmnd. 4040.

(6) Royal Commission on the Constitution, 1969-1973, HMSO, Londres, Cmnd. 5460.

nada son tratados por el Layfield, más centrado en la problemática de los municipios.

Por otra parte, el Redcliffe-Maud se ocupa, principalmente, de aspectos de reorganización administrativa más que de problemas estrictos de financiación, que son abordados en profundidad, junto a otras facetas, por el Layfield. El Redcliffe-Maud se ocupó de proponer el establecimiento de nuevos Entes locales, modificar las jurisdicciones de los existentes, simplificar los niveles de Hacienda y sugerir nuevos criterios de distribución de competencias entre todos ellos. Su principal limitación tal vez sea que no acertó a delimitar con suficiente claridad la responsabilidad de cada nivel de Hacienda en la prestación de servicios públicos y a dotarles de medios para su financiación, lo que ha obligado, a los diez años, a replantear este tema a través del Comité Layfield. A veces se plantea la sospecha de si determinadas averías no tienen su origen remoto en los propios talleres de reparaciones. Este parece ser el caso de la relación entre el Redcliffe-Maud y el Layfield, en el sentido de que las imprevisiones, cuando no las propias propuestas del primero, han obligado a un replanteamiento y revisión por parte del segundo. Así lo han entendido los redactores del Informe Layfield al afirmar que «a las Reales Comisiones Redcliffe-Maud y Wheatley no se les pidió que examinaran los ingresos locales, y la forma de reorganización de la Administración local se decidió sin una revisión general del campo que ofrecía para una nueva ordenación financiera. Como resultado, se adoptó una nueva organización con dos niveles de Hacienda, con responsabilidades diferentes y solapadas, lo cual presenta serios obstáculos a la creación de un sistema de ingresos que delimite claramente las responsabilidades financieras» (7).

Buena parte de los problemas que han acosado a la Hacienda local británica en los últimos diez años se derivan de un hecho muy simple: el haber creado nuevos Entes locales o remodelado los existentes, dotándoles de nuevas responsabilidades, sin haber proporcionado, al mismo tiempo, los medios financieros precisos

(7) *Local Government Finance. Report of the Committee of Enquiry, op. cit.*, p. 283.

para la provisión de los nuevos servicios. De este hecho es preciso tomar cuenta cabal en España, para que el ejemplo no caiga en saco roto.

3. El marco del Informe Layfield: La crisis de las Haciendas locales en el Reino Unido

3.1 *Un problema generalizado*

La crisis de las Haciendas locales británicas constituye el marco del Informe Layfield, el ambiente que explica su necesidad. Vaya por delante que la crisis local está, desgraciadamente, generalizada, y, en mayor o menor grado, con inevitables diferencias aunque con mayores similitudes, el cuadro clínico es también aplicable a la realidad española, naturalmente a una escala más reducida. No cabe duda de que la crisis de Nueva York, de los municipios británicos o de Barcelona tiene rasgos y causas comunes. Por ello el Layfield, en la medida en que no es un recetario de cocina sólo apto para paladares ingleses, puede ofrecer fórmulas también válidas para nuestro país.

Aunque la crisis local sea general, resulta conveniente distinguir las causas que puedan ser comunes a los diferentes países de aquellas que tienen su origen en unas características peculiares de una nación concreta objeto de atención, en este caso, Inglaterra. En este artículo prestaremos más atención a las segundas que a las primeras, habida cuenta de que las comunes ya son objeto de atención en la abundante literatura general sobre la materia.

3.2 *Factores generales de la crisis local. Datos sobre Gran Bretaña*

Por su propia naturaleza, el gasto local presenta un conjunto de características interrelacionadas que, en último término, se traducen en una elevada elasticidad-renta de dicha variable a corto plazo (8). En la base de este hecho podríamos situar fac-

(8) En nuestro artículo «Sobre el efecto desestabilizador de la demanda y cumplimiento de la Ley de Wagner en la Hacienda local» hemos analizado exhaustivamente las peculiaridades del gasto público local, razón por la que no profundizamos ahora en este complejo tema. Véase *Revista Económica de Cataluña*, vol. I, núm. 2, año 1976, pp. 53-59.

tores tales como la ofelinidad, o utilidad intensa y directa del gasto local, mayor que el de buena parte de servicios ofrecidos por la Hacienda central; el carácter trabajo-intensivo de los servicios locales, lo que conduce a una «brecha de productividad» en su provisión y, en definitiva, a un encarecimiento en la prestación de los mismos, etc. Todo ello explica las elevadas tasas de crecimiento que el presupuesto local tiende a experimentar, superiores, en general, al crecimiento del presupuesto del conjunto del Sector público, del Estado y del producto nacional. Los dos siguientes cuadros ilustran, en el caso británico, sobre la presión que la necesidad de personal ejerce sobre los presupuestos locales que, a lo largo de los últimos años, han aumentado sensiblemente su porcentaje de participación en el producto nacional.

CUADRO 1

**POBLACION ACTIVA TOTAL Y POBLACION EMPLEADA
EN LA ADMINISTRACION LOCAL BRITANICA**

(Millones de personas)

| AÑO | Población activa total (T) | Empleados locales (L) | % $\frac{(L)}{(T)}$ |
|------------|----------------------------|-----------------------|---------------------|
| 1952 | 23,3 | 1,45 | 6,2 |
| 1955 | 23,9 | 1,51 | 6,3 |
| 1960 | 24,6 | 1,70 | 6,9 |
| 1965 | 25,5 | 2,03 | 8,0 |
| 1966 | 25,5 | 2,13 | 8,4 |
| 1967 | 25,3 | 2,21 | 8,7 |
| 1968 | 25,2 | 2,29 | 9,1 |
| 1969 | 25,2 | 2,34 | 9,3 |
| 1970 | 25,1 | 2,38 | 9,5 |
| 1971 | 24,5 | 2,46 | 10,0 |
| 1972 | 24,6 | 2,56 | 10,4 |
| 1973 | 25,0 | 2,70 | 10,8 |
| 1974 | 25,1 | 2,70 | 10,8 |
| 1975 | 25,6 | 2,90 | 11,3 |

FUENTE: Cuadro 22 del anexo 10 del Informe Layfield, p. 381, obtenido de *Annual Statistics*. «Department of Employment Gazette».

NOTA: El estancamiento que se observa en 1974 se explica por la pérdida de determinadas competencias por la Hacienda local.

CUADRO 2

PARTICIPACION DEL GASTO LOCAL REAL EN EL PIB BRITANICO

| AÑO | GASTO CORRIENTE (%) | | GASTO REAL TOTAL (%) | |
|------------|----------------------|------------------------------|----------------------|------------------------------|
| | A precios corrientes | A precios constantes de 1970 | A precios corrientes | A precios constantes de 1970 |
| 1963 | 6,0 | 6,7 | 8,9 | 9,5 |
| 1964 | 5,9 | 6,5 | 9,2 | 9,8 |
| 1965 | 6,1 | 6,7 | 9,5 | 10,0 |
| 1966 | 6,4 | 6,9 | 10,0 | 10,4 |
| 1967 | 6,9 | 7,1 | 10,8 | 11,0 |
| 1968 | 6,9 | 7,1 | 10,8 | 11,0 |
| 1969 | 7,0 | 7,1 | 10,8 | 10,9 |
| 1970 | 7,3 | 7,3 | 10,9 | 10,9 |
| 1971 | 7,4 | 7,4 | 10,9 | 10,9 |
| 1972 | 7,8 | 7,7 | 11,3 | 11,3 |
| 1973 | 8,0 | 7,9 | 11,8 | 11,3 |
| 1974 | 8,3 | 8,1 | 12,4 | 11,3 |

FUENTE: Cuadro 29 del anexo 10 del Informe Layfield, p. 388, obtenido de la Central Statistical Office.

De 1949 a 1963, según datos del Informe Layfield (9) la participación del gasto real local en el PIB británico se mantuvo prácticamente estable, ya que en 1949 era del 8,6 por 100. La aceleración es especialmente espectacular a partir de la década de 1970.

Téngase en cuenta, por otra parte, que el cuadro 2 no recoge toda la importancia del Sector público local en el conjunto del Sector público británico, ya que de él quedan excluidas las transferencias, destinadas en su mayor parte al Sector privado (becas para estudiantes, subsidios para vivienda, etc.). Si se incorporaran estas transferencias, la participación del Sector público local en el PIB se hubiera elevado al 16,5 por 100 en 1974, alrededor de una tercera parte de todo el gasto público británico (en 1950, el gasto local sólo representaba una cuarta parte del gasto total del Sector público en el Reino Unido). Como señala un especialista en Hacienda local británica —sir Harry Page— casi todo el aumento en la participación del Sector público bri-

(9) *Local Government Finance. Report of the Committee of Enquiry, op. cit.*, p. 15.

tánico en el PIB en los últimos años es responsabilidad de la Hacienda local (10).

Como contrapunto a las cifras ofrecidas en el cuadro 2, podemos indicar que, en España, la presión fiscal de los Ayuntamientos y Diputaciones —medida como porcentaje del total de ingresos ordinarios sobre la renta— era, en 1974, del 3,20 por 100, mientras que en 1963 dicha cifra alcanzaba un valor del 2,45 por 100. Huelga cualquier llamada de atención sobre la heterogeneidad de dichas cifras con las contenidas en el cuadro 2, si bien son válidas como indicativo de la escasa importancia cuantitativa del Sector público local español en comparación con el británico (11).

En general, las necesidades y demanda de gasto local no encuentran respuesta tan elástica por el lado de la financiación, lo que se traduce en la existencia de una crisis crónica local, materializada en un déficit financiero o en una inadecuada prestación de servicios. La necesidad de contar con más ingresos y, sobre todo, con figuras recaudatorias más flexibles constituye tema de preocupación general y constante de la Hacienda local, hasta el punto de que este hecho ha tomado cuerpo dentro del campo teórico con la etiqueta de *fiscal capacity* (12).

3.3 Factores relevantes en el caso británico: aceleración del gasto público, inflación y crisis de la contribución inmueble («Rates»)

Hasta aquí, un conjunto de problemas generales de las Haciendas locales ilustrados con datos referidos a la realidad británica. Los problemas comentados son crónicos, permanentes,

(10) HARRY PAGE: «Local Government. The final phase?», *The Three Banks Review*, junio 1975, núm. 108, p. 12.

(11) En nuestro trabajo «Las Haciendas locales en España», *Coyuntura Económica* número 10, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1977, pp. 142-155, ofrecemos una síntesis de los principales datos estadísticos que caracterizan a las Haciendas locales españolas.

(12) Son famosos los estudios sobre «capacidad fiscal» emprendidos por la Advisory Commission on Intergovernmental Relations: «Measures of State and Local fiscal capacity and tax effort: a staff report». V. S. Government Printing Office, Washington, 1962, y «Measuring the fiscal capacity and effort of state and local areas». V. S. Government Printing Office, Washington, 1971. Como contrapunto a estos estudios debe consultarse el trabajo de JOHN S. AKIN: «Fiscal capacity and the estimation method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations», *National Tax Journal*, volumen XXVI, núm. 2, junio 1973, pp. 275-291, con profusión de bibliografía sobre el tema.

estructurales. Prestemos, ahora, atención a un conjunto de factores de naturaleza más coyuntural y, si no peculiares en su totalidad del caso británico, con especial incidencia en el Sector público local de las Islas.

En primer lugar, puede afirmarse que el nombramiento de la Comisión Layfield no es ajena al contexto de preocupación por la aceleración en el crecimiento del gasto público que culmina en Inglaterra a mitad de la década de 1970, aceleración en la que las Haciendas locales tienen su parte de responsabilidad. El *leit motiv* que está en la base del Informe Layfield, origen de las restantes propuestas, es el descontrol existente sobre el gasto público, descontrol que conduce, en primera instancia, a su crecimiento desmesurado. La quinta esencia del problema sería ésta: el gasto local británico —que significa más de un tercio del gasto público total que, a su vez, significaba, a mediados de la década de 1970, más de la mitad del PNB— no cesa de crecer y crece por descontrol. Como ha señalado A. R. Ileric, «la clave del problema es que más cortes en los presupuestos locales conducirán a reducciones del personal de la Administración local que, en opinión de la mayor parte de los críticos, es excesivo. En la actual situación económica, con el desempleo en las cotas máximas de posguerra, aquellas reducciones se encuentran con la fuerte oposición de los miembros de los sindicatos afectados» (13).

Sería difícil sobrestimar el movimiento de preocupación que la aceleración del gasto público produjo en Inglaterra a mediados de la actual década, que sin duda, influyó poderosamente en los trabajos y conclusiones de la Comisión Layfield (14).

Intimamente conectado con la aceleración del gasto público se encuentra el fenómeno de la inflación, que en los años centrales de la presente década castigó a Gran Bretaña con tasas sin precedentes, situadas en torno al 20 por 100 anual. No resulta difícil encadenar un conjunto de hechos, cuyo resultado final no podía ser otro que la agudización coyuntural de la crisis crónica de las Haciendas descentralizadas.

(13) A. R. ILERIC: «Financing local government in the U. K.», *Canadian Tax Journal*, vol. XXIV, núm. 6, noviembre-diciembre 1976.

(14) Como marco de referencia a este tema véase el trabajo de TRINIDAD CANO SIMÓN, «Consideraciones en torno a las reducciones del gasto público en Gran Bretaña», *Hacienda Pública Española*, núm. 40, 1976.

Por una parte, la aceleración del gasto público, de por sí, tiende a generar unos efectos expansivos sobre la demanda que, en situaciones de bajo crecimiento económico, se traduce en una elevación de precios, aun cuando la financiación del gasto público se realice de forma ortodoxa, es decir, mediante impuestos o emisión de Deuda pública. Si la aceleración del gasto conduce a un déficit presupuestario que se monetiza mediante la apelación al Banco emisor, los efectos inflacionistas son ostensibles.

Recíprocamente, la inflación incide sobre los costes de personal, adquisición de bienes y servicios, etc., todo lo cual conduce a un aumento de los presupuestos en términos monetarios, si se desea, simplemente, mantener la misma cantidad y calidad del servicio que en ejercicios precedentes. En el caso de la Hacienda local, los efectos de la inflación sobre sus presupuestos —o, alternativamente, sobre la calidad de sus prestaciones— es determinante. Téngase en cuenta en este sentido que buena parte de los presupuestos locales se destinan a dos partidas que, por lo general, y, desde luego, en los casos británico y español, han experimentado en los años 70 incrementos de valor superiores a la inflación media: se trata de los gastos de personal (los servicios locales son intensivos en mano de obra) y los costes de los terrenos y de la construcción. A esta mayor presión de la inflación sobre los presupuestos locales se la denomina «efecto de los precios relativos» (15).

La presión de la inflación sobre los presupuestos locales británicos y la inelasticidad de los ingresos autónomos para hacer frente a los incrementos presupuestarios constituye la causa inmediata del nombramiento, en junio de 1974, del Comité Layfield. De 1966 a 1974, la participación del gasto real local en el PNB británico había ascendido del 10 al 12,4 por 100 (cuadro 2), mientras que, durante este mismo período, como se observa en el cuadro 3, la recaudación por contribución residencial inmueble (*domestic rates*) había sido regresiva respecto a la renta personal disponible, lo que significa que la carga fiscal autónoma de las familias británicas descendió durante los diez años que precedieron al nombramiento del Comité Layfield.

(15) *Local Government Finance. Report of the Committee of Enquiry, op. cit.*, p. 21.

En la década de 1966 a 1975 la recaudación por contribución inmueble residencial aumentó en un 88 por 100, mientras que la no residencial —no sujeta a desgravaciones— se incrementaba en un 142 por 100 y la recaudación total en un 120 por 100. A pesar de ello, la recaudación autónoma fue incapaz de seguir el ritmo de crecimiento del producto nacional y, mucho menos aún, el de los presupuestos locales que, como muestra el cuadro 2, no cesaron de arañar puntos en la participación en el PIB

El cuadro 3 pone de manifiesto que la Hacienda local autónoma británica tropezaba con el problema tantas veces señalado de la incapacidad de unas bases impositivas para irse adaptando a la cambiante situación económica, hecho inevitable en un sistema fiscal local basado exclusivamente en la contribución inmueble y agravado por la inflación, que agrandaba el *gap* entre las valoraciones reales y las valoraciones fiscales.

El cuadro 4 muestra cómo la falta de elasticidad de la contribución local inmueble ha tenido que ser sustituida, en Gran Bretaña, por las subvenciones procedentes de la Hacienda central, con la consiguiente pérdida de autonomía financiera. Sólo así se ha podido hacer frente a la creciente participación de los presupuestos locales en el PIB británico.

La necesidad de hacer frente a la elevación del gasto público local, elástico respecto a la renta y, además, gravitando sobre él los componentes más alcistas de la inflación, tropezó con la barrera de la incapacidad de la contribución inmueble para aportar mayores ingresos. La autonomía local británica, base de la democracia, empezaba a peligrar seriamente con la ponderación excesiva de las subvenciones procedentes de la Hacienda central. Hay un dicho inglés que afirma que «quien paga al gaitero elige la melodía», equivalente a nuestro más lacónico y directo: «quien paga, manda». Dado que la contribución inmueble es el único impuesto local británico, el cuadro 4 ilustra perfectamente sobre el cambio de mando que la Hacienda local británica ha ido experimentando a lo largo de los últimos diez años, a pesar de que, en este período, no han faltado reformas cuyo común denominador era reducir los poderes de Whitehall.

El choque entre la necesidad de financiación del gasto y la inflexibilidad de la contribución inmueble puede fecharse, para

CUADRO 3

RECAUDACION POR CONTRIBUCION LOCAL INMUEBLE
(«RATES»)

(Millones de libras)

| EJERCICIO | Total | No residencial | Residencial | Porc. cont. residencial s/ renta personal disponible |
|---------------|-------|----------------|-------------|--|
| 1966/67 | 1.415 | 804 | 611 | 2,6 |
| 1967/68 | 1.475 | 847 | 628 | 2,5 |
| 1968/69 | 1.561 | 906 | 655 | 2,5 |
| 1969/70 | 1.692 | 991 | 701 | 2,5 |
| 1970/71 | 1.839 | 1.092 | 747 | 2,4 |
| 1971/72 | 2.139 | 1.265 | 874 | 2,5 |
| 1972/73 | 2.420 | 1.424 | 996 | 2,5 |
| 1973/74 | 2.682 | 1.573 | 1.109 | 2,4 |
| 1974/75 | 3.100 | 1.948 | 1.152 | 2,2 |

FUENTE: Cuadro 27 del anexo 10 del Informe Layfield, p. 386, obtenido del Department of the Environment.

CUADRO 4

EVOLUCION DE LOS INGRESOS LOCALES BRITANICOS POR
CONTRIBUCION INMUEBLE Y POR SUBVENCIONES
DE LA HACIENDA CENTRAL

| EJERCICIO | Contribución inmueble (millones libras) | Subvenciones (millones libras) | Contribución inmueble (Porcentaje) | Subvenciones (Porcentaje) |
|----------------|---|--------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 1964/65 | 1.107 | 1.156 | 48,9 | 51,1 |
| 1965/66 | 1.258 | 1.321 | 48,8 | 51,2 |
| 1966/67 | 1.415 | 1.457 | 49,3 | 50,7 |
| 1967/68 | 1.474 | 1.667 | 46,9 | 53,1 |
| 1968/69 | 1.561 | 1.784 | 46,7 | 53,3 |
| 1969/70 | 1.692 | 2.030 | 45,5 | 54,5 |
| 1970/71 | 1.839 | 2.377 | 43,6 | 56,4 |
| 1971/72 | 2.139 | 2.762 | 43,6 | 56,4 |
| 1972/73 | 2.420 | 3.303 | 42,3 | 57,7 |
| 1973/74 | 2.682 | 4.095 | 39,6 | 60,4 |
| 1974/75 | 3.100 | 5.023 | 38,1 | 61,9 |
| 1975/76 | 3.562 | 7.316 | 32,7 | 67,3 |
| 1976/77 (*) .. | — | — | 33,6 | 66,4 |

(*) Estimación a partir de las órdenes de la Rate Support Grant (subvención de apoyo a la Contribución inmueble).

FUENTE: Cuadro 28 del anexo 10 del Informe Layfield, p. 385, obtenido para Inglaterra y Gales de Local Government Financial Statistics y para Escocia de Local Financial Returns, como fuentes principales.

Inglaterra y País de Gales, en Primavera de 1974 y para Escocia un año más tarde. La necesidad de forzar la recaudación obtenida de la contribución inmueble —obsérvese en el cuadro 4 el salto que, en términos absolutos, se produce por este concepto a partir del ejercicio de 1974-75— generó un alud tal de protestas que actuó como espoleta del nombramiento del Comité Layfield, al que se encargó replantear a fondo el sistema de ingresos y gastos locales del Reino Unido. La historia enseña que las grandes reformas sólo se abordan en momentos críticos.

3.4 *Los continuos cambios operados en el régimen local británico, factor coadyuvante de la crisis*

Para cerrar el diagnóstico de la crisis de las Haciendas locales en el Reino Unido es obligado hacer referencia a los mil y un cambios operados, en la primera mitad de la actual década, en la organización y estructura de ingresos y gastos de las Haciendas descentralizadas.

Como fruto de la semilla sembrada por las Comisiones Redcliffe-Maud y Wheatley, en 1972 y 1973 se procedió en el Reino Unido a un profundo reajuste de las distintas jurisdicciones de las Haciendas descentralizadas. La reforma de 1972 afectó a Inglaterra (excepto Londres, ya reformado en 1963) y al País de Gales, mientras que en 1973 se remodelaron las jurisdicciones de Escocia. Aunque se suprimieron, se crearon y se modificaron los límites de muchas jurisdicciones, el común denominador de la reforma fue la reducción del número de autoridades locales, pasando de unas tres mil a comienzos de la actual década a las quinientas veintidós que existen en la actualidad. El modelo general elegido fue el de dos niveles de Hacienda, salvo para las islas, variando la asignación de competencias en función de si se trata de zonas metropolitanas o zonas no metropolitanas, habida cuenta de la diferente incidencia que las economías de escala en la provisión de servicios públicos tiene en un caso u otro. La asignación de recursos financieros también es muy variada.

La reforma enunciada, aunque significó una indudable simplificación respecto a la situación anterior, ha sido causa de confusión por dos razones fundamentales: por la falta de una

clara delimitación de competencias entre los dos niveles de Hacienda, lo cual ha generado confusión de responsabilidades y, por tanto, ineficacia y, en segundo lugar, por no haberse previsto las fuentes financieras suficientes para que las nuevas autoridades hicieran frente a las competencias establecidas.

Para colmo de males, la Local Government Act de 1974 varió los criterios de asignación de la Rate Support Grant (Subvención de Apoyo a la Contribución Inmueble), que había permanecido intocada durante quince años, en el sentido de dotar de más recursos a las zonas urbanas en detrimento de las rurales. El proceso coincidió con el cambio de Gobierno de febrero de 1974, que devolvió el poder a los laboristas, quienes intentaron paliar los efectos con nuevas medidas que sólo consiguieron crear mayor confusión.

En abril de este mismo año de 1974 se produce la centralización de servicios sanitarios y de suministros de agua y alcantarillado y aguas residuales, ampliando un proceso de centralización que en años anteriores había afectado a servicios de elevada tecnología como gas y electricidad. Al margen de la valoración que este hecho pueda sugerir desde el punto de vista de la autonomía local, este cambio en la asignación de competencias no favoreció la necesaria sedimentación de la estructura local británica, aparte de que aumentó la presión fiscal, en sentido amplio, al exigirse nuevas tarifas que se sumaron a la Contribución local.

Este estado de cosas caracterizado por el cambio continuo, o vulneración del principio técnico-tributario de continuidad (16) y unido a la crisis contemplada en el apartado anterior, hizo necesario un replanteamiento a fondo de la situación, lo que dio pie al nombramiento del Comité Layfield.

4. El principio del beneficio como medio de control del gasto público local

La palabra mágica del Informe Layfield es, sin lugar a dudas, *accountability*, definida en el propio texto en los siguientes tér-

(16) FRITZ NEUMARK: *Principios de la imposición*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, pp. 431 y ss.

minos: «quien sea responsable para decidir gastar más o menos dinero en la provisión de un servicio es también responsable para decidir subir más o menos los impuestos» (17).

La *accountability* o «rendición de cuentas» es entendida por el Comité Layfield como «el sistema que acerca más el dinero de una persona a su propio gasto» tendiendo a evitar que una «Corporación local gaste el dinero de unos en beneficio de otros» (18). Se trata, en definitiva, de aplicar el viejo principio hacendístico del beneficio a una comunidad local, buscando una contraprestación, un *quid pro quo*, entre beneficio derivado del gasto público y financiación, contraprestación que debe establecerse para el conjunto de los habitantes de la jurisdicción, no para cada uno de ellos separadamente.

A lo largo de la historia del pensamiento financiero, el principio del beneficio ha constituido el soporte sobre el que han descansado diversos postulados en el campo de la Hacienda pública. Para Adam Smith y David Ricardo permitía, ante todo, ofrecer una regla de equidad para repartir las cargas públicas. Para los marginalistas englobados en la teoría del cambio voluntario constituía una condición para una óptima asignación de recursos. En el caso que nos ocupa, el principio del beneficio pasa a constituir, ante todo, un medio para controlar el crecimiento del gasto público local.

Para el Comité Layfield, la confusión de responsabilidades entre los diferentes niveles de Hacienda pública y, sobre todo, el hecho de que quien sea responsable de gastar no sea, al mismo tiempo, responsable de ingresar, constituye el factor decisivo para explicar el descontrol existente en el gasto público. El principio del beneficio, a nivel de jurisdicción local, pasa, así, a constituir un medio para controlar el gasto público, de acuerdo con el eslogan: «que el que gaste, pague». En el Layfield, un principio juega el papel de medio...

La derivada primera de la aplicación de este principio a la organización financiera de una sociedad es la presentación de dos alternativas polarizadas: o la Hacienda se organiza bajo un modelo centralista, en el que la Administración central adquire

(17) *Local Government Finance. Report of the Committee of Enquiry, op. cit.*, p. 50.

(18) *Local Government Finance...*, *op. cit.*, p. 50.

re la responsabilidad de proveer el gasto público y los recursos para su financiación, o bien la Hacienda se organiza de acuerdo con un modelo descentralizado, en el que las competencias que no sean de ámbito nacional deben correr a cargo de las Haciendas descentralizadas, que asimismo, se responsabilizarán de la obtención de los correspondientes medios financieros. Lo que en ningún caso cabe, como corolario de la aplicación del principio del beneficio a la organización de la Hacienda en el espacio, son las medias tintas: que unos gasten y otros paguen.

El núcleo del Informe Layfield presenta, pues, una alternativa: o se adopta una solución centralista o se adopta una solución descentralizada. El Comité Layfield admite, en principio, una u otra, pero nunca una solución intermedia. El Comité deja la decisión final sobre uno u otro sistema en manos de los políticos: «La elección planteada es difícil. No nos corresponde a nosotros efectuarla. Deberá ser hecha por el Gobierno, tras valorar cuidadosamente una amplia gama de aspectos administrativos, económicos y políticos que se extienden más allá del ámbito de este Informe» (19).

En su «nota de reserva», uno de los miembros de la Comisión Layfield, el profesor Alan Day, muestra su disconformidad con esta polarización que plantea el Informe: «ni la evidencia ni la lógica de los argumentos —escribe el profesor de la London School of Economics— pueden justificar esta dicotomización. Me parece que lo que era una útil hipótesis de trabajo en cierto momento de las deliberaciones del Comité se ha, injustamente, congelado como un dogma» (20).

En el propio seno del Comité Layfield se contraponen, por tanto, dos posturas. La importancia doctrinal de este hecho difícilmente podría sobrestimarse. La polémica Layfield-Day, por bautizarla de alguna forma, no hace sino reavivar aquellas dos concepciones diferentes del federalismo fiscal que Geoffrey F. Sawyer denomina, respectivamente, «federalismo coordinado» y «federalismo cooperativo» (21). De acuerdo con la primera concepción, las funciones del Sector público están claramente divididas por niveles de Gobierno que proceden a cumplir, más o

(19) *Local Government Finance. Report of the Committee of Enquiry*, op. cit., p. 300.

(20) *Local Government Finance. Report of the Committee of Enquiry*, op. cit., p. 302.

(21) GEOFFREY F. SAWER: *Modern federalism*. C. A. Watts. Londres, 1969.

menos independientemente, sus responsabilidades. En cambio, de acuerdo con la concepción del «federalismo cooperativo», debe llevarse a cabo una provisión conjunta de los servicios públicos por los diferentes niveles de Gobierno (22).

Según los modernos teóricos del federalismo fiscal —Birch, Sawyer, Oates— nos movemos hacia formas de organización de federalismo cooperativo. La práctica de países como Inglaterra y Estados Unidos parece avalar esta idea. La mayoría de teóricos y políticos de la Hacienda local estarían hoy dispuestos ha admitir un distinto grado de descentralización del gasto y de los ingresos públicos, lo que implica la implementación de los principios del federalismo cooperativo. Y en este estado de cosas, absolutamente contra corriente, surge la opinión del Comité Layfield —con la excepción del profesor Day— que aboga, de nuevo, por las competencias separadas, por el llamado federalismo coordinado. El hecho, insistimos, es de trascendencia doctrinal, no ya por la autoridad del Comité Layfield sino, además, por el hecho de que los miembros de dicho Comité están embebidos de la realidad británica que es la que más lejos ha llevado la implementación del federalismo cooperativo que, al parecer, no ha conducido sino a la confusión, al descontrol y al conflicto.

Si el Comité Layfield tiene razón, habrá que juzgar como proféticas aquellas palabras que nuestro Cambó pronunciaba ante el Congreso de Diputados el 20 de noviembre de 1918, hace ahora sesenta años: «Con respecto a la extensión de la soberanía se puede deliberar, se debe deliberar y tengo la seguridad de que llegaríamos a fecundas transacciones, y nosotros entraríamos en la deliberación con el decidido propósito de llegar a ellas; pero en cuanto a la intensidad no hay transacción posible, porque la transacción es una farsa, porque una transacción en la intensidad de soberanía quiere decir una confusión, una trabazón de soberanías, que contiene el germen de mil conflictos para el porvenir» (23).

(22) WALLACE E. OATES: *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, pp. 310-311.

(23) La cita está extraída de libro de JAUME BOFILL «L'altra concòrdia». *Revista de Catalunya*, Barcelona, 1930, pp. 88-89. Este año de 1978 se cumple, precisamente, el centenario del nacimiento del exquisito Jaume Bofill i Mates, más recordado como poeta —*Guerau de Liost*— que como pensador y político.

5. Más sobre el control del gasto público

5.1 *El control del gasto público agregado*

El Comité Layfield admite, por supuesto, el principio de unidad de la política económica, lo que implica que el control agregado del gasto público constituye responsabilidad de la Administración central (24). De ahí que, inevitablemente, tenga que surgir un conflicto entre la autonomía local y el respeto a aquel principio, tema que, de los muchos que trata el Informe Layfield, sacamos ahora a colación por la trascendental importancia que a nuestro parecer encierra y que contrasta con el escaso interés que se le ha prestado en España en el momento de ir diseñando el sistema de autonomías.

La forma tradicional de control del gasto de una autoridad local por parte del Gobierno central, supuesta la existencia de financiación compartida, es mediante la regulación de la cuantía de las subvenciones. Estas se aumentan si se desea elevar el gasto de una comunidad autónoma, y se reducen si se desea limitarlo. En el caso inglés, dado que las subvenciones sirven, además, a un objetivo alternativo como es el de moderar el crecimiento de la contribución local inmueble, el sistema falla por la simple vulneración de aquella regla elemental de la política económica que establece que se requieren tantos instrumentos como objetivos se pretenden conseguir.

Supuesto que nos inclinamos por la opción descentralizadora, ¿qué principios y procedimientos, según el Comité Layfield, deben tenerse presente para proceder al control agregado del gasto, compatible con la autonomía local?

Ante todo, debe quedar claro que el control del gasto local por parte del Gobierno central debe efectuarse, únicamente, en términos agregados, sin descender, dentro del montante total, a señalar la cuantía concreta a destinar a uno u otro servicio. En la terminología del profesor Musgrave, se trata de una cuestión de estabilización y no de asignación.

(24) Véanse, por ejemplo, pp. 56 y 254 del Informe.

Por otra parte, el Comité Layfield rechaza las subvenciones de la Hacienda central como medio de control del gasto, por las razones antes apuntadas y por el hecho de que carecen de la flexibilidad necesaria para conseguir aquel objetivo. En su lugar, se defiende un mecanismo regulador basado en el principio de reducción de la recaudación local autónoma cuando se supera determinado porcentaje de crecimiento del gasto. Se trataría de establecer, previamente, unos factores reductores de la recaudación que se aplicarían a medida que el gasto rebasara cierto nivel, de modo que, dentro de los límites previstos del gasto, toda la recaudación queda en manos de la Hacienda local, pero cuando se superan dichos límites, parte de la recaudación —de acuerdo con los factores reductores establecidos— pasa a la Administración central, consiguiéndose así que cada vez haya proporcionalmente menos dinero para financiar los incrementos de gasto por encima del tope señalado, exigiéndose un esfuerzo fiscal mayor para financiar una unidad adicional de gasto. La ventaja de este mecanismo, perfectamente consistente con la filosofía del Comité Layfield, es que evita un control discrecional del Gobierno central sobre las autoridades locales y permite cumplir el principio del beneficio.

El Comité Layfield no muestra entusiasmo por la implantación de controles más directos, como podrían ser el establecimiento de permisos administrativos o de límites estatutarios a la cantidad de recaudación, en términos absolutos o en porcentaje de la renta, práctica esta última que, por cierto, se está extendiendo por los Estados de USA a partir del ejemplo de la enmienda Jarvis-Gann o proposición 13 de California, pero bajo un control popular, no de la Administración federal. En este sentido, se admiten, exclusivamente, límites al endeudamiento, lo cual incide, en particular, sobre el gasto de capital. El control sobre el gasto de capital puede complementarse con el uso de los tipos de interés como mecanismo regulador.

5.2 *Necesidad de información y consenso*

Como todos los documentos de signo liberal, el Informe Layfield revela claras preferencias en favor de mecanismos de regulación automáticos. Sin embargo, la complejidad de los hechos

hace que, en ocasiones, deba recomendarse otro tipo de prácticas. En tal caso, el intervencionismo del Gobierno, que es lo que, a toda costa, hay que evitar —siempre bajo la óptica del Comité—, debe quedar matizado por las cuentas claras, el intercambio de información, el diálogo y el consenso.

Realmente, no resulta fácil ponerle el cascabel al gato. El tema del control agregado del gasto, comentado en el apartado anterior, ha distado mucho de quedar resuelto. Un importante cabo suelto podría ser, por ejemplo, el de determinar bajo qué criterios se asignan los topes de gasto a las distintas comunidades locales. No caben mecanismos automáticos para acometer este tipo de cuestiones. En último término, se precisa la negociación y el acuerdo.

Para aminorar los problemas de comunicación entre las autoridades locales y el Gobierno central, el Comité Layfield sugiere la creación de un «foro», o lugar de encuentro periódico entre representantes de una y otra administración. Uno de los temas que deben ser objeto de atención en dicho foro es el intercambio de datos que permita efectuar prospecciones sobre la evolución del gasto público, de modo que las autoridades locales sepan a qué atenerse en la realización de sus presupuestos.

Un último punto que, por mor de brevedad, nos limitaremos a apuntar, aunque el Informe Layfield le dedica bastante atención, es el control interno y externo de las Haciendas locales, que obliga a una mejora de los métodos de auditoría aplicables, a imagen de los existentes en la empresa privada, salvando, ante todo, el principio de independencia.

6. A la búsqueda de nuevos recursos. El impuesto local sobre la renta

Si de las dos alternativas de organización financiera en el espacio que ofrece el Informe Layfield —la centralista y la descentralizada— optamos por la segunda, se deriva de inmediato la necesidad de contar con más recursos autónomos locales. De ahí surge la propuesta más espectacular (aunque, en nuestra opinión, no la más importante) de cuantas encierra el Layfield: un impuesto local sobre la renta.

Vaya por delante que la idea no es original. En el propio texto del Informe se hace saber (p. 196) que antes de efectuar esta propuesta concreta se han estudiado los casos de Suecia, Canadá y partes de Estados Unidos donde esta figura ya viene operando, como lo hace también en Suiza y Alemania, con la particularidad, en este último país, que son los Länder y no el Gobierno federal quienes se responsabilizan de la gestión del tributo, participando en sus ingresos la Hacienda central.

Largas páginas del Informe Layfield se dedican a analizar, por activa y por pasiva, todas las implicaciones que tendría la introducción de un impuesto local sobre la renta y la modalidad más adecuada para el caso británico. Haremos gracia al lector de todos estos detalles. A modo de resumen, y por lo que pueda tener de útil en el caso español, limitémonos a señalar, en primer lugar, que la nueva figura no debería ser independiente del sistema de recaudación del impuesto sobre la renta de la Hacienda central británica (el «Inland Revenue»), lo que encarecería considerablemente su exacción. Así, el nuevo impuesto se concibe como un recargo proporcional, cuyo tipo impositivo sería establecido, en cuantía diferente, por cada autoridad local, de acuerdo con sus necesidades financieras, aplicable sobre las bases imponibles de los residentes en las respectivas jurisdicciones. La administración sería efectuada por el Inland Revenue y habría retención en el origen de acuerdo con el sistema PAYE. En Escocia se beneficiarían de esta fuente financiera las regiones e islas, y en Inglaterra y Gales los condados no metropolitanos, los distritos metropolitanos y, tal vez, los *Boroughs* de Londres. Dicho en castellano, en el sistema británico de dos niveles de Hacienda descentralizada, serían beneficiarios del impuesto local sobre la renta el nivel superior de Hacienda en las zonas no metropolitanas y el nivel inferior en las zonas metropolitanas. La exacción del impuesto vendría a costar, cada año, cien millones de libras contando todo tipo de costes (unos 15.000 millones de pesetas), cifra astronómica salvo si se la compara con lo que podría llegar a costar la administración de un impuesto local sobre la renta independiente del de la Hacienda central: 250 millones de libras anuales (unos 37.500 millones de pesetas). La introducción del impuesto local sobre la renta exi-

giría aumentar en 12.000 ó 13.000 el personal de la administración tributaria. Poner todo esto en práctica requeriría un período de cinco años (25). Por si algún lector británico accede a esta ponencia, adelantémonos a decir que en el Green Paper en el que el Gobierno dio respuesta al Comité Layfield no se admitió ni la alternativa localista o descentralizada ni mucho menos la introducción de un impuesto local sobre la renta (26).

7. Más sobre las fuentes de ingresos locales

La introducción del impuesto local sobre la renta no implicaba la sustitución de ninguna de las otras tres fuentes financieras con que cuenta la Hacienda local británica (contribución inmueble, subvenciones y precios) sino, simplemente, la congelación o pérdida de su importancia relativa en el total de la recaudación. A lo largo del Informe Layfield se analizan otras fuentes alternativas de recursos (imposición local sobre las ventas, sobre el beneficio de las sociedades, sobre las nóminas, etc.) que, en último término, fueron descartadas.

Para el Comité Layfield, el *rating*, la contribución inmueble, debe subsistir. Bien lo merece, desde luego, una figura autónoma que, además de contar con todas las bendiciones teóricas de un impuesto sobre la propiedad inmueble —el impuesto rey de las Haciendas locales— es capaz de proporcionar 4.000 millones de libras anuales (600.000 millones de pesetas) y, además, se supone que data de 1601, reinando Isabel I (27). Acabar con el *rating*, en palabras del Green Paper, hubiera significado acabar con la imposición local (28). Lo que, por otra parte, parece evidente es que esta fuente financiera está prácticamente agotada, y no es de esperar que pueda proporcionar, con elasticidad, una recaudación creciente en el futuro. De ahí, en definitiva, la necesidad de complementarla con otras fuentes autónomas.

(25) Huelga afirmar que esta propuesta ha despertado escepticismo, tanto en la prensa corriente como en la literatura especializada. Ciñéndonos a esta última es significativo el título del trabajo de A. R. IERSIC, «Local income tax for Britain?». *Canadian Tax Journal*, vol. XXV, núm. 1, enero-febrero 1977, pp. 47-51.

(26) *Local Government Finance. Green Paper*, HMSO, Londres, 1977, Cmnd. 6813, página 18.

(27) HARRY PAGE: *Local Government. The final phase?*, op. cit., p. 21.

(28) *Local Government Finance. Green Paper*, op. cit., p. 16.

La única propuesta de cierta importancia contenida en el Informe Layfield que ha sido aceptada por el Green Paper del Gobierno británico se refiere, precisamente, al *rating*, cuyo mantenimiento, defendido por el Comité, ha sido aceptado «con re- luctancia» (*sic*) por el Gobierno (29). La modificación aceptada se refiere a la valoración de la base de la contribución inmueble residencial, para cuya determinación dejará de tomarse una renta real o imputada y pasará a aplicarse el valor patrimonial (30). También se introducirán modificaciones en beneficio de las em- presas pequeñas. Sin embargo, la propuesta del Comité Layfield en el sentido de que las propiedades agrícolas quedaran sujetas no ha sido aceptada por el Gobierno, por lo que seguirán bene- ficiándose de la no sujeción al *rating*.

Las subvenciones constituyen, en la actualidad, la fuente de ingresos cuantitativamente más importante de las Haciendas lo- cales británicas, permitiendo financiar más del 60 por 100 de los gastos de las autoridades descentralizadas. El 87 por 100 de las subvenciones de la Hacienda central se efectúa a través de la Rate Support Grant (subvención de apoyo a la contribución in- mueble), de tipo general en bloque. El resto se obtiene de sub- venciones específicas y suplementarias.

El Informe Layfield adquiere un carácter confuso al tratar el importante tema de las subvenciones (31). Se da cien vueltas al tema, pero no se sacan conclusiones claras. Tratando de des- brozar las principales conclusiones en esta materia parece, ante todo, evidente el hecho de que, bajo la hipótesis de la descen- tralización, la cuantía, en términos relativos, de las subvenciones debe disminuir para dejar sitio a la imposición local autónoma. Dicha reducción debería situar a esta fuente de ingresos en el 40 por 100, aproximadamente, del total de gasto, es decir, una baja de más de veinte puntos.

(29) *Local Government Finance. Green Paper, op. cit.*, p. 16.

(30) *Local Government Finance. Green Paper, op. cit.*, pp. 18 y ss.

(31) Recomendamos al lector especialmente interesado en este tema la lectura del trabajo de FRANCIS CRIPPS y WYNNE GODLEY «Local Government Finance and its reform. A critique of the Layfield Committee's Report». Department of Applied Eco- nomics, University of Cambridge, 1976. También se centra, fundamentalmente, en el tema de las subvenciones el crítico trabajo de NEVILLE TOPHAM, «The Layfield Report: another increase in public expenditure». *The Banker*, vol. 126, núm. 608, octubre 1976, pp. 1113-1117.

El Comité Layfield admite que se mantenga, como en la actualidad, las subvenciones en bloque, y se incorporen a ella las subvenciones específicas sobre policía. La subvención en bloque es la modalidad que, en mayor grado, respeta la autonomía local. Ahora bien, el objetivo principal de las subvenciones no debe ser controlar el nivel de gasto local, sino compensar las diferencias en las necesidades de gasto de las distintas Corporaciones locales y en su capacidad para detraer recursos de sus fuentes de ingresos. El Rate Support Grant consta, en la actualidad, de tres elementos: necesidad, recursos y elemento doméstico; los dos primeros responden a las funciones descritas más arriba en este mismo párrafo; el elemento doméstico compensará a las autoridades locales de las desgravaciones con las que se bonifican a los sujetos pasivos de la contribución residencial inmueble por distintos conceptos. Lo que sugiere, en concreto, el Comité Layfield es que los elementos necesidad y recursos, base de la subvención, dejen de tratarse separadamente como acontece en la actualidad y se refundan en una subvención unitaria, mientras que el elemento doméstico desaparecería. Además, el elemento recursos no debería basarse, en ningún caso, en el valor de la base impositiva de la contribución inmueble, sino en la renta personal, lo que proporciona una apoyatura indiscutible en favor del impuesto local sobre la renta. Deberían, en fin, mantenerse estables en el tiempo los criterios de distribución de las subvenciones para facilitar la planificación.

El tema es evidentemente complejo. Parece aceptable que las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada área sean criterios básicos para la asignación de subvenciones. El problema es hacer operativos estos principios.

Los recursos derivados del mercado (precios, tarifas) merecen la atención de un capítulo del Informe Layfield, aunque, tras una valoración acertada de esta fuente de ingresos, y la expresión de buenos deseos para aumentar su aporte financiero, no acaban concretándose propuestas operativas (32). Se afirma,

(32) En este punto centra su crítica al Comité Layfield el liberal Institute of Economic Affairs británico. Véase Harris, Ralph y Seldon, Arthur «Pricing or taxing. Evidence on charging for local government services invited by the Layfield Committee and a critique of its Report». Institute of Economic Affairs, Londres, 1978.

simplemente, a modo de conclusión general, que «no puede haber campo para aumentar la proporción de los ingresos locales derivados de precios sin un cambio radical en las políticas sociales. Debe haber, por tanto, una revisión de la política y práctica de la tarificación de los servicios locales, a efectuar conjuntamente por las autoridades locales y central» (33). Un guante tan suave no podía dejar de ser recogido por el Gobierno, que, en la octava conclusión de su Green Paper, propone «invitar a las asociaciones de autoridades locales a tomar parte en una revisión conjunta de las políticas local y central sobre tarifas y precios de servicios locales» (34).

8. Algunas conclusiones pensando en España

En las primeras líneas que encabezan este trabajo nos hemos referido a la «urgente» necesidad que existe en España de reformar «en profundidad» nuestro sistema de Haciendas locales. En pocas ocasiones los términos «urgente» y «en profundidad» se habrán empleado con menos gratuidad que cuando se trata de adjetivar el quehacer reformador de nuestras Haciendas descentralizadas.

Por supuesto está fuera de la intención del autor de este artículo presentar un programa completo y sistemático de reforma de las Haciendas locales españolas. Pero, al mismo tiempo, sería una lástima que, también en España, ocurriera lo que el profesor Ileric anticipaba como temor de infructuosidad de la labor realizada: «Todas las presiones del tiempo sugieren que el trabajo del Comité dará pocos frutos en términos de futura política» (35). A fin de intentar salvar nuestra parcela de responsabilidad, trataremos de adecuar la breve y obligada relación de conclusiones que deben cerrar todo trabajo a los problemas planteados en nuestro país. En apretada síntesis, el ejemplo británico derivado de los trabajos del Comité Layfield sugiere las siguientes conclusiones:

(33) *Local Government Finance. Report of the Committee of Enquiry, op. cit.*, p. 290.

(34) *Local Government Finance. Green Paper, op. cit.*, p. 27.

(35) A. R. ILERIC: «Financing local government in the U. K.», *Canadian Tax Journal*, vol. XXIV, núm. 6, noviembre-diciembre 1976, p. 688.

— En el proceso de delimitación de los diferentes niveles de Hacienda pública y de reasignación de responsabilidades entre ellos no caben los compartimentos estancos. No se pueden delimitar nuevas jurisdicciones ni otorgar nuevas competencias sin proveer, simultáneamente, los correspondientes recursos financieros.

— Más aún, la descentralización constituye un proceso «total». Abarca no sólo las facetas presupuestarias del ingreso y gasto públicos, sino también otros aspectos como la delimitación idónea de las jurisdicciones, la revisión de los procedimientos administrativos, el diseño de mecanismos de control y auditoría adecuados, una acertada política de personal en el funcionariado adscrito a las entidades descentralizadas, etc.; campos, todos ellos, en los que en España queda mucho terreno por recorrer.

— Debe existir una adecuada sincronía entre el diseño de las Haciendas de las nacionalidades y regiones y la reforma de los niveles inferiores de Hacienda. Sería peligroso que la fiebre regionalista que, por razones harto comprensibles, invade España en la actualidad soslayara la correspondiente y coordinada reforma de las Haciendas municipales. Como tantas veces se ha dicho, en la autonomía municipal se encuentra la base de la democracia.

— La necesaria reforma de la Hacienda municipal española no debe conducir a la realización de «pasos en falso». El Reino Unido constituye un paradigma de las negativas consecuencias del «cambio continuo» que conducen a la confusión y al descontrol. Hay que acertar, sin «tocar» demasiado el *Boletín Oficial*.

— La Hacienda local española está aún a tiempo de evitar el desbordamiento de su gasto público, cuyos gérmenes fundamentales son la inadecuada delimitación de responsabilidades y la burocratización. Dada la tradición que el principio del beneficio tiene en la Hacienda local española, no debería echarse en saco roto la posibilidad que alumbró en Informe Layfield de tender, en la medida de lo posible, y respetando la Constitución, a formas de federalismo coordinado frente a las de federalismo cooperativo, aunque ello implique, una vez más, que el país vaya doctrinalmente contra corriente.

— Un tema pendiente en España, sobre el que la Constitución guarda silencio, es el mecanismo para compatibilizar la autonomía local con el control agregado del gasto público total que incumbe al Estado, dado el principio de unidad de la política económica reconocido constitucionalmente. Al margen de las distintas alternativas técnicas (política de subvenciones, mecanismos automáticos de absorción de la recaudación local, etcétera), es inevitable que se produzcan fricciones entre los distintos poderes fiscales, cuya solución debe efectuarse por negociación y consenso. La idea del Comité Layfield de crear un «foro» o lugar de encuentro periódico entre representantes de las distintas administraciones puede ser aprovechable en España.

— La imposición municipal autónoma no puede descansar, exclusivamente, sobre hechos impositivos ligados a la propiedad inmueble, dada su escasa flexibilidad. Cualquier solución fiscal autónoma pasa por la adecuada coordinación con la Hacienda central, aprovechando todas sus economías externas, máxime en el caso español en que ésta se encuentra en proceso de reforma. Dada la tradición española local en favor del principio del beneficio, podrían potenciarse formas de financiación basadas en precios y tarifas, plenamente justificados cuando la Hacienda central ya cumple satisfactoriamente la función redistribuidora. En todo caso, siempre una parcela de la financiación local deberá efectuarse mediante subvenciones de la Hacienda central, aunque éstas deben limitarse para no atentar contra la autonomía municipal. Las propuestas del Comité Layfield enseñan que una postura liberal no está reñida con fórmulas de financiación potentes y avanzadas, como el impuesto local sobre la renta.

