

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 37, marzo de 2025
Monográfico: Reformas institucionales del modelo territorial en Europa y América:
resultados y condicionantes
Sección: RECENSIONES
Recibido: 14-02-2025
Aceptado: 14-02-2025
Publicado: 24/03/2025
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11507>
Páginas: 112-114



Referencia: Cavero Cano, G. (2025). VV. AA.: Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 112-114. <https://doi.org/10.24965/gapp.11507>

VV. AA.: Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz

Cavero Cano, Gonzalo

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0648-3982>
gonzalo.cavero@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Gonzalo Cavero trabaja en el ámbito de las políticas sociales. Es profesor asociado en la Universidad Rey Juan Carlos, así como en la Universidad Pontificia de Comillas, donde imparte clases sobre evaluación de políticas públicas y de metodología de investigación. Ha trabajado en la gestión de proyectos relacionados con servicios sociales y dependencia, analizando la implementación de programas sociales. Su investigación se centra en temas como la pobreza, la exclusión social, el sinhogarismo y la dependencia. Es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid, donde también cursó un máster en Democracia y Gobierno. Ha sido evaluador externo de proyectos para la FECYT y colabora en formaciones impartidas por el Instituto Ortega-Marañón o la Comunidad de Madrid. Además de su labor académica, ha trabajado en organizaciones sociales y ha participado en la evaluación de proyectos. También es information officer en el International Council of Social Welfare (ICSW).

RESUMEN

Recensión del libro de VV. AA., *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz*, Instituto de Estudios Fiscales, 2023, 398 pp.

PALABRAS CLAVE

Financiación territorial; federalismo fiscal; COVID-19; sistema multinivel; reformas institucionales.

ABSTRACT

Review of the book by VV. AA., *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz*, Instituto de Estudios Fiscales, 2023, 398 pp.

KEYWORDS

Territorial financing; fiscal federalism; COVID-19; multilevel system; institutional reforms.

Hay libros que están de actualidad y otros son la actualidad misma. Los dieciséis capítulos que conforman el homenaje al profesor y economista Alfonso Utrilla de la Hoz explican y ayudan a comprender algunos de los principales debates sobre el federalismo fiscal en España. Nos muestran la relación entre los diferentes niveles del Estado desde el punto de vista de su financiación, así como las políticas públicas que se desarrollan de acuerdo con diferentes grados de descentralización. Todo ello dentro del marco de contribución al sostenimiento de los gastos públicos por parte de la ciudadanía, inspirado por los principios de igualdad y progresividad del art. 31 de la Constitución española. Late siempre de fondo la preocupación por la realización del principio de solidaridad interterritorial.

El catedrático Alfonso Utrilla de la Hoz fue un economista por vocación, gran conocedor de los entresijos de la financiación autonómica y local. Trabajó para diferentes autonomías, mientras la música y el arte formaban parte de su vida. Dejó como legado su colección «Un tiempo para la alegría», que ahora puede consultarse en los fondos de la biblioteca de la Universidad Complutense. Pero, sobre todo, fue un profesor que en sus clases escenificaba las discusiones del Consejo de Política Fiscal y Financiera (Urbanos Garrido, 2023, p. 17).

En su extensa trayectoria académica e investigadora realizó importantes contribuciones al estudio del gasto público o los fondos de desarrollo regional en España, con publicaciones como «Introducción al sector público español», junto con Teresa López, o «Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad».

La compilación de capítulos que se presentan en el libro utiliza una amplia variedad de métodos de análisis, que van desde el análisis descriptivo al econométrico, tomando como referencia siempre análisis comparados a nivel autonómico, local y, en ocasiones, europeo, y utilizando fuentes como la base de datos de descentralización fiscal de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública relativos a las liquidaciones de gasto de las comunidades autónomas (en adelante CC. AA.), datos de las haciendas locales del INE (Instituto Nacional de Estadística) o del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales).

El libro se estructura en dos partes. Una primera más centrada en la gestión y financiación de las CC. AA., tiene la virtud de presentar tanto la evolución histórica de los sistemas de atención (sanitario, educativo o de dependencia) como de abordar las fortalezas y debilidades de los sistemas de cesión tributaria, imposición propia o salud financiera de las regiones. Apoyándose en análisis longitudinales, del gasto público o de la recaudación tributaria, el libro no se limita a describir la situación actual, sino que también formula propuestas de reforma que mejoren la equidad y la sostenibilidad del sistema. Cada capítulo analiza y critica, pero también construye y propone alternativas a las limitaciones del actual federalismo fiscal en España. Se aboga por simplificar el sistema fiscal de forma que sea más transparente y comprensible para el grueso de la ciudadanía, algo que sin lugar a duda elevaría el debate público y ahorraría controversias poco informadas sobre las desigualdades interterritoriales.

Del mismo modo, en el segundo bloque, mediante diferentes perspectivas económicas, jurídicas e institucionales, se aborda el análisis de las entidades locales. Se analiza la litigiosidad en la tributación, las problemáticas específicas de las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas, así como el papel de las entidades locales y municipios.

Los diferentes capítulos abordan la arquitectura por la que CC. AA. y haciendas locales establecen tributos. Así, presta atención, por ejemplo, a las particularidades de las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas, «que gastan de forma distinta e ingresan de forma distinta también a como lo hacen el resto de municipios españoles» (Vilalta, 2023, p. 355), porque también presentan algunas características que no están presentes en otros municipios, como son una mayor población, que además es más heterogénea, que se concentra dando lugar a mayor densidad y que genera mayores niveles de contaminación, además de la existencia de externalidades interjurisdiccionales con los territorios limítrofes.

El capítulo 10 propone una mayor autonomía para que las Administraciones territoriales puedan modular sus ingresos, pero exigiendo también mayor responsabilidad sobre sus gastos e incidiendo en la necesidad de reforzar aquellos mecanismos que eviten un «sálvese quien pueda» que favorecería a las comunidades de mayor renta (De la Fuente, 2023, p. 242).

La obra aborda debates, como la progresiva transferencia de competencias a las CC. AA., las herramientas con las que cuentan las haciendas locales y las autonómicas para recaudar impuestos, la competencia a la baja en los impuestos cedidos a las CC.AA. (el conocido como dumping fiscal), las fórmulas para el cálculo del reparto de la financiación territorial o los mecanismos correctores, como el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que fue objeto de la tesis del profesor Utrilla en 1990 *La corrección de los desequilibrios regionales en España. El fondo de compensación interterritorial como instrumento de política regional*.

Planea a lo largo de la obra la preocupación acerca de los incentivos sistémicos (principalmente de las CC. AA.) para ajustar sus gastos a lo largo del ciclo económico, pues se observa cómo el gasto en los periodos de crisis no se ve compensado por ahorros en los momentos de bonanza.

Estos resultados llevan a sostener en el capítulo 8 que «existen algunos problemas de diseño que han derivado en la falta de credibilidad de este marco de corresponsabilidad fiscal» (Herrero-Alcalde y Tránchez-Martín, 2023, p. 202). En este sentido, el amplio volumen de deuda que está absorbiendo el Estado como principal acreedor de las regiones puede estar incentivando que algunas incurran en riesgos morales, lo que

plantea la opción de una condonación progresiva que genera dudas en la medida en que puede constituir un mal ejemplo para el futuro.

Como telón de fondo planea siempre la idea de que «las respuestas ante una crisis financiera, materializada en forma de deuda insostenible deberían ser distintas según el origen de esta fuera derivado de escasas capacidades fiscales, de escasos esfuerzos fiscales o de gestiones ineficientes del gasto» (Pedraja y Suárez, 2023, p. 386).

El hilo argumental de los capítulos sostiene la necesidad de una reforma integral del sistema de financiación; principalmente por su alta complejidad y, en algunos casos, particularmente para el caso del cupo, por su falta de transparencia. Ambos elementos dificultan una apropiada rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, que no siempre es capaz de atribuir responsabilidades entre las diferentes administraciones territoriales. Se apunta a la necesidad de dotar a los Gobiernos autonómicos y locales de mayor autonomía tributaria, a la vez que se proponen medidas para reducir el alto endeudamiento de las CC. AA.

El libro ofrece un contenido especializado que, sin embargo, ha sido redactado de forma cercana. Puede resultar un buen manual en materia tributaria y financiera, pero también una guía para quién quiera profundizar sobre el alcance de la prestación de servicios como la sanidad, la educación, los servicios sociales o la dependencia en Estados descentralizados.

De la articulación del sistema de financiación territorial en la postpandemia dependerá en buena medida la cohesión territorial de los subsistemas del Estado de bienestar (educación, sanidad, servicios sociales o dependencia).

Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia: un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz es una obra fundamental para comprender los desafíos y las oportunidades que tiene delante de sí el modelo de financiación territorial español. De ahí el esfuerzo realizado por buscar propuestas concretas capaces de mejorar la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad del sistema.

Como señalan Francisco Pedraja y Javier Suárez (2023, p. 386) al final del libro, «a buscar soluciones imaginativas e individualizadas ante problemas financieros particulares dedicó Alfonso Utrilla buena parte de su esfuerzo investigador [...] con este estudio hemos tratado de mantener vivo su espíritu analítico».

Pasen y lean.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- De la Fuente Moreno, A. (2023). Por una reforma integral en la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad. En *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz* (pp. 229-244). Instituto de Estudios Fiscales.
- Herrero-Alcalde, A. y Tránchez-Martín, J. M. (2023). La salud financiera de las Comunidades Autónomas tras la gran recesión y la pandemia. En *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz* (pp. 183-207). Instituto de Estudios Fiscales.
- Pedraja Chaparro, F. M. y Suárez Pandiello, J. (2023). A vueltas con la deuda local. ¿Es realmente una amenaza? En *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz* (pp. 357-387). Instituto de Estudios Fiscales.
- Urbanos Garrido, R. M. (2023). Prólogo. Semblanza de un economista cabal. En *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz* (pp. 17-19). Instituto de Estudios Fiscales.
- Vilalta, M. (2023). La problemática de las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas: competencias, financiación y gobernanza. En *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz* (pp. 333-356). Instituto de Estudios Fiscales.
- VV. AA. (2023). *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz*. Instituto de Estudios Fiscales.