

LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS EN LAS CCAA EN ESPAÑA

Un análisis de los fundamentos económicos

Julio Gómez-Pomar

Inspector de Hacienda del Estado (excedente).
Ex secretario de Estado para la Administración Pública

Introducción

La división del territorio español en CCAA y la atribución a las mismas de un importante volumen de competencias es fruto de los acuerdos políticos que se plasmaron en la Constitución de 1978. A diferencia de la organización municipal, que hunde sus raíces en la época de la dominación romana desde la que ha ido evolucionando hasta el modelo actual, la organización territorial autonómica y su marco competencial son muy recientes y su fundamento responde exclusivamente a un planteamiento político.

Ahora bien, el hecho de que esta forma de organización territorial tenga un origen político y que, por tanto, la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA haya venido guiada por fundamentos de esta naturaleza, no significa necesariamente que el modelo resultante carezca de una lógica económica, como tampoco significa lo contrario. Dado que estamos hablando de la prestación de servicios a los ciudadanos y del reconocimiento y de la efectividad de sus derechos dentro de un ámbito territorial, y teniendo en cuenta que la financiación de estos servicios se hace, fundamentalmente, a través de la exacción de tributos, no es una cuestión menor el plantearse si la forma en la que estas competencias se distribuyen entre las CCAA es coherente con las reflexiones que nos ofrece el análisis económico.

Dentro de la teoría económica, y más concretamente de la teoría de la Hacienda Pública, ha sido la llamada teoría del federalismo fiscal la que se ha ocupado de estas cuestiones:

qué nivel de gobierno es el que debe proporcionar (asignar) los bienes y servicios públicos por ser el más eficiente a estos efectos; cuál debe encargarse de propiciar la estabilidad macroeconómica; a quién debe corresponder los objetivos de equidad y redistribución de la renta y la riqueza, etc.

La teoría del federalismo fiscal se conforma en las décadas de los 50 y 60¹ sobre la base del reparto de las funciones básicas de la Hacienda Pública entre los niveles de gobierno. Para estos primeros hacendistas, la función de asignación deberían llevarla a cabo los Gobiernos subcentrales, mientras que el Gobierno central mantendría las funciones de redistribución y de estabilización. Posteriormente, a partir de las aportaciones de Brennan y Buchanan en los 80 y en general de la escuela del *Public Choice*, los estudios sobre federalismo fiscal reciben un nuevo impulso. Por último, surgen una serie de trabajos, agrupados bajo la denominación de “Federalismo Fiscal de segunda generación” que se han planteado cuestiones como la financiación, el endeudamiento o la gestión presupuestaria de los Gobiernos subcentrales, incorporando nuevas orientaciones en la teoría económica relativas a la información, a las instituciones, a la teoría de la firma, a las organizaciones burocráticas, etc., y que nos brindan puntos de vista novedosos para poner en contraste las nuevas aportaciones teóricas con la realidad institucional que se vive en la práctica. En este sentido, la teoría del federalismo fiscal está considerada hoy día

¹ Aquí hay que citar a Kenneth Arrow, a R. Musgrave, a P. Samuelson y a Charles Tiebout, como referencias obligadas e indispensables.

como un conjunto de pautas, más que una regla general de comportamiento².

Descentralización política versus descentralización fiscal

En la introducción hemos dado por sentado que la organización territorial del Estado autonómico y la atribución de competencias a las CCAA no es el resultado de un análisis económico, en términos de eficiencia, de cuál es la demanda de bienes y servicios en cada una de ellas y de qué nivel de gobierno es el que puede entenderlas y atenderlas mejor. En España, tanto el diseño constitucional inicial de esta cuestión como todo su desarrollo posterior³ han venido guiados, en mi opinión, por los intereses político-electorales de cada momento y por la percepción de cuál era la estrategia personal y electoral óptima para diferenciarse del resto de partidos políticos, atraer al votante y ganar elecciones. Además, la evolución del sistema de financiación de las competencias tampoco ha sido ajena a este planteamiento en la medida en que la legislación electoral establece un sistema proporcional especial que favorece la aparición y el éxito de partidos regionales y, en consecuencia, dibuja un mapa de actores políticos que convierte al sistema en competencial y a la financiación autonómica en temas principales de debate político.

² Juan Carlos Molero (2001). Analysis of the decentralization of public spending in Spain. Public Finance and Management.

³ Desde la asimilación de las llamadas CCAA del 151 y las del 143, hasta los momentos y las transferencias que han sido cedidas a las diferentes CCAA.

Aunque los académicos que han tratado recientemente el federalismo fiscal se ocupan cada vez más de las dinámicas de la organización territorial, de las consideraciones de orden político, cultural, étnico, etc., que están presentes en las formas de organización y en los modelos de asignación de competencias y de financiación, también hay ejemplos de organizaciones descentralizadas que han seguido a las decisiones económicas y no al revés, como es el caso más frecuente. El ejemplo más relevante lo tenemos en la Política Regional Europea, que ha forzado a diversos países a organizarse territorialmente en regiones no preexistentes para poder recibir ayudas de esta política comunitaria.

Fundamentos económicos de la descentralización

Descentralización fiscal y eficiencia

Parece obligado partir de la diferencia entre descentralización administrativa y descentralización fiscal. En virtud de la descentralización administrativa, el Gobierno central recauda los impuestos y se los transfiere a entidades descentralizadas que los asignan bajo los criterios y los instrumentos de control centrales; por su parte, la descentralización fiscal es aquella en la que los diferentes niveles de gobierno recaudan impuestos y toman sus propias decisiones de gasto.

La teoría tradicional del federalismo fiscal⁴ parte de una descentralización fiscal en la que el principal argumento o

⁴ Lo que se ha venido en llamar el federalismo fiscal de primera generación.

justificación reside en el criterio de eficiencia. Esta teoría plantea que, dentro del conjunto de bienes públicos, hay una categoría, los bienes públicos locales⁵, que son aquellos bienes y servicios cuyo consumo está limitado geográficamente a los residentes en un ámbito territorial determinado. En estos casos, los niveles de gobierno más reducidos –los Gobiernos subcentrales– están en una mejor posición que el Gobierno central tanto para determinar el nivel al que hay que prestar el servicio como para adaptarse a las características de la demanda local del mismo. Por el contrario, el Gobierno central se encuentra obligado a prestar el servicio de una manera uniforme en todo el territorio nacional, lo que le convierte en un órgano menos eficiente a este fin y genera pérdidas en el bienestar de los ciudadanos. De un modo más formal, el “Teorema de la Descentralización”⁶ plantea que si no hay ahorros significativos de costes (economías de escala) asociados a una provisión centralizada, será siempre más eficiente que los Gobiernos subcentrales realicen la provisión de los niveles óptimos del *output* para su respectiva jurisdicción que para el Gobierno central la provisión de cualquier cantidad determinada e igual para todas las jurisdicciones.

El punto de partida esencial es la existencia de bienes públicos que tienen ámbitos espaciales diferenciados. Mientras

⁵ Se incluyen tanto los bienes públicos locales puros, no se puede aplicar el principio de exclusión y son indivisibles, como los impuros, donde alguna de estas dos características no se da.

⁶ Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*. New York. Harcourt Brace Jovanovich.

que la defensa se proyecta sobre todo el territorio, la protección contra incendios, la descontaminación de un río, el transporte regional o el alcantarillado se planifican sobre ámbitos territoriales diferentes unos de otros. Sin embargo, hay otras tres condiciones que imponen unas fuertes restricciones y a las que volveremos al examinar las ventajas e inconvenientes de la descentralización: la igualdad de costes, que implica la inexistencia de economías de escala; que la decisión del nivel de provisión del bien en los ámbitos subcentrales sea la óptima y que la provisión centralizada exige que ésta sea uniforme en todo el territorio. A estas consideraciones hay que añadir el hecho de que la división territorial es anterior y previa a la decisión del nivel al que deben proveerse los distintos servicios según sus propias características espaciales y por lo tanto hay que ajustar ésta a aquélla y no al revés. Lo segundo sería teóricamente más adecuado pero políticamente inviable. Como veremos, otro de los efectos importantes a considerar es el grado de ajuste (*matching*) entre los beneficiados o perjudicados por las decisiones de un Gobierno subcentral y su ámbito territorial (*spillover effects*). Desde esta perspectiva, las medidas que permitan una mayor flexibilidad en la adaptación de la unidad político-territorial al ámbito espacial propio del bien de que se trate, favorecerán la eficiencia (mancomunidades de municipios, comarcas, espacios europeos interregionales, etc.).

Movilidad interjurisdiccional

En la teoría clásica, el argumento de que la prestación de servicios y la provisión de bienes locales son más eficientes si se hacen por los Gobiernos subcentrales se refuerza con la

posibilidad de que los ciudadanos se desplacen de una jurisdicción a otra si no están conformes con la relación percibida entre los impuestos que pagan y los servicios que reciben del Gobierno local o regional⁷. De esta manera, los ciudadanos revelan sus preferencias “votando con sus pies” y se resuelve el problema de que los electores o no revelan sus preferencias sobre los bienes públicos o tienden a subestimarlas con el propósito de beneficiarse de su provisión pero pagando menores impuestos. De esta forma, el mercado público produce un resultado equivalente al de los mercados de bienes y servicios privados en los que, para cada precio, los consumidores toman sus decisiones de comprar o no comprar.

Redistribución y estabilización

En su formulación clásica, como indicábamos, mientras que la función de asignación debe localizarse en los Gobiernos subcentrales, las funciones de redistribución y estabilización corresponderían al nivel central. La política de redistribución se puede instrumentar a través de una imposición progresiva, mediante programas de transferencias o bien, como es común, con una combinación de ambos. También se pueden mirar los problemas de redistribución desde la perspectiva intergeneracional correspondiendo, nuevamente, un papel principal a los Gobiernos centrales.

Hay varias cuestiones que surgen al abordar este tema de la equidad y los Gobiernos subcentrales. Una primera cuestión es si las consideraciones de equidad deben es-

⁷ Ésta es la famosa proposición de Tiebout de que los ciudadanos “votan con los pies”.

tar sólo en manos de los Gobiernos centrales. Es evidente que los Gobiernos subcentrales desarrollan políticas de distribución de renta y que hay argumentos teóricos –los mismos que los que soportan el argumento de eficiencia– para que lo hagan. Si una determinada región prefiere dar más atención a los mayores que no se valen por sí mismos que a las familias con más de tres hijos en edad escolar, una política nacional uniforme se ajustará menos a las consideraciones de equidad de cada territorio. No obstante, la capacidad de actuar en la redistribución de la renta y la riqueza de los Gobiernos subcentrales tiende a ser más limitada. Esta cuestión presenta, además, implicaciones no desdeñables que trataremos más adelante. Finalmente, la teoría estándar del federalismo fiscal atribuye al Gobierno central el objetivo de la estabilización, así como el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, tanto internos como externos.

Las nuevas cuestiones a debate entorno a la descentralización: el federalismo fiscal de segunda generación

Public Choice y economía de la información

La teoría del federalismo fiscal ha ido evolucionando desde los planteamientos iniciales, que se han resumido anteriormente, hacia una visión más compleja y rica de los problemas. Por una parte, la escuela del *Public Choice* ha incorporado, frente a la visión de que los funcionarios públicos persiguen el interés general, la perspectiva de que en los pro-

cesos políticos tanto los ciudadanos como los empleados públicos tienen sus propios objetivos que tratan de satisfacer dentro de las restricciones que establece el marco político en el que deben desenvolverse sus actuaciones. El peso del problema se desplaza a si las instituciones fiscales están diseñadas para incorporar un conjunto de incentivos adecuados. Para esta escuela, la descentralización fiscal es un mecanismo que introduce competencia entre los Gobiernos subcentrales, lo que, sumado a la movilidad de las familias y empresas, actúa como un límite a la expansión y el crecimiento que buscan siempre los Gobiernos centrales.

A este enfoque se ha venido a sumar la extensa literatura en el campo de la economía de la información. Los problemas de asimetría en la información, incentivos, preferencias, funciones de coste, esfuerzo, de agencia o de principal-agente, se han abordado desde dos puntos de vista: en primer lugar, considerando que la Administración central ocupa el papel principal y los Gobiernos subcentrales el agente; y en segundo lugar, considerando que el conjunto de los electores son el principal mientras que el Gobierno subcentral es el agente. Estos planteamientos traen a la escena dos nuevos conceptos a considerar al hacer balance de las ventajas e inconvenientes de la descentralización. Por un lado, la presión que sobre las autoridades locales ejercen los electores, que implica una mayor exigencia de responsabilidad por sus actuaciones; por otro, la necesidad de desarrollar una coordinación desde el Gobierno central para asegurar una provisión de servicios que reduzca los efectos de *spillover*.

Presupuestos blandos y rescate fiscal

La otra corriente que ha abierto nuevas formas de mirar los problemas del federalismo fiscal⁸ se ha centrado esencialmente en las crisis fiscales derivadas de un comportamiento perverso de los Gobiernos subcentrales. Para esta corriente, los Gobiernos subcentrales pueden tener fuertes incentivos para tratar de “esquilmar” los recursos fiscales comunes⁹ bajo la idea de que, si llega el caso, las insuficiencias presupuestarias serán atendidas o la deuda excesiva rescatada por el Gobierno central. Es evidente que los Gobiernos centrales afirmarán por activa y pasiva que en ningún caso atenderán situaciones de emergencia en las finanzas de los niveles subcentrales, pero la experiencia tanto nacional como internacional evidencia, en muchos casos, lo contrario. En España, los Ayuntamientos en más de una ocasión han visto atendida su deuda excesiva o han recibido fondos adicionales del Gobierno central. Las CCAA han recibido recursos adicionales para la financiación de la sanidad y, como veremos en otro apartado, cada cinco años ven revisado su sistema de financiación y, con ello, ampliados sus recursos financieros.

En resumen, podemos diferenciar dos etapas en el federalismo fiscal constatadas desde la perspectiva histórica y reflejadas en las discusiones doctrinales. La primera corresponde al federalismo clásico, que se caracteriza por el re-

⁸ Esta corriente es la que se denomina a sí misma “Teoría de segunda generación del federalismo fiscal”.

⁹ “Raid the fiscal commons”.

parto estricto de competencias económicas, de las funciones que debe desempeñar cada nivel territorial y de las fuentes de recursos, en la que prima, en definitiva, la autonomía de los Gobiernos subcentrales. La segunda etapa responde a la superación de los postulados de la era liberal y al nuevo papel del Estado en el marco económico de la teoría del bienestar, caracterizándose por el auge de la idea de cooperación de los Gobiernos central y subcentral en el contenido y ejecución de las funciones económicas frente al reparto estricto de la concepción anterior¹⁰.

La financiación de los Gobiernos subcentrales

El tema de la financiación de los Gobiernos subcentrales es un punto crítico a considerar en el reparto interjurisdiccional de competencias: si la defensa de la descentralización reside fundamentalmente en las ganancias de eficiencia que puede suponer, ¿qué parte de estas ganancias puede perderse cuando el sistema de financiación del gasto introduce importantes distorsiones?

El principio general formulado por la teoría del federalismo fiscal es que en aras de una asignación eficiente de los recursos debe existir una correspondencia entre los gastos realizados por el Gobierno subcentral y los impuestos que recauda. Por otro lado, es importante que estos impuestos respondan, en la medida de lo posible, al principio del

¹⁰ Anastopoulos, J. (1979): *Les aspects financiers du federalisme*. L.G.D.J., Paris.

beneficio (recibido) tanto desde el punto de vista de la eficiencia como desde la perspectiva de la equidad, ya que una tributación diferencial entre jurisdicciones basada en la renta, en el ahorro, o en las operaciones económicas dará lugar a desplazamientos de capital o de trabajo a otras jurisdicciones inversamente proporcionales al tamaño del ámbito territorial de la jurisdicción.

Sin embargo, el problema de la suficiencia exige que cuando los Gobiernos subcentrales asignen volúmenes importantes de gasto acudan a otras fórmulas que les permitan obtener los recursos financieros necesarios: establecimiento de recargos sobre impuestos estatales, participación total o parcial en la recaudación de determinados impuestos estatales, cestas de impuestos o, sencillamente, transferencias de los mismos. Junto a la mayor o menor capacidad tributaria, los Gobiernos subcentrales pueden tener capacidad de endeudamiento sujeta a normas más o menos estrictas.

En función de que se adopten unas u otras fórmulas de financiación tributaria y endeudamiento, se pondrán de manifiesto unos u otros problemas en términos de eficiencia y equidad y, particularmente, en términos de disciplina del gasto. Como indicábamos, uno de los temas que recientemente se han planteado en los estudios sobre federalismo fiscal es el de los incentivos de los Gobiernos subcentrales a mantener una disciplina fiscal y no incurrir en déficits bajo la idea de que el Gobierno central aumentará sus recursos o asumirá parte de la deuda de una forma u otra.

Trade-off entre eficiencia y equidad. Referencia al modelo competencial español

Una de las limitaciones más importantes que, en mi opinión, tiene la teoría tradicional del federalismo fiscal es que presenta una separación nítida entre la función clásica de asignación, atribuida a los Gobiernos subcentrales, y la función de redistribución, que se asigna al Gobierno central. Es cierto, como hemos señalado, que los trabajos recientes en la materia discuten el hecho de que no quepa atribuir conceptualmente funciones de redistribución a los Gobiernos subcentrales, pero sigue predominando la idea que ésta es una función clásica del Gobierno central. Sin embargo, la realidad muestra una situación bien distinta. Las diferentes formas en las que se puede instrumentar un programa de gasto y, en general, las distintas políticas públicas, entrañan siempre un *trade-off* entre eficiencia y equidad. Es más, el hecho de que los diferentes Gobiernos subcentrales tomen decisiones propias respecto al qué, al cómo y al cuánto en la provisión de los bienes y servicios públicos, tiene implicaciones que deben considerarse, en términos de equidad, respecto a las comparaciones entre los ciudadanos de un mismo Estado que residen en regiones diferentes. Este *trade-off* entre eficiencia y equidad se da, además, en relación con tres de los cuatro pilares del Estado de bienestar: política educativa, política de salud y política asistencial. En España, la única excepción está en la política de pensiones (contributivas) que es una política estatal. Las mismas consideraciones respecto a la equidad y la eficiencia pueden hacerse por el lado de los ingresos de los que dispo-

nen las CCAA: diferentes deducciones e incentivos en IRPF, tarifas impositivas distintas, tipos distintos en los tributos propios, impuestos autonómicos, etc.

Política educativa

En el ámbito de la política educativa tomemos, por ejemplo, la política de becas. La legislación básica corresponde al Estado mientras que las CCAA llevan a cabo su desarrollo normativo y gestión. Hasta el momento, sólo el País Vasco tiene transferida la competencia en materia de becas, pero antes o después esta competencia será asumida por las demás CCAA. Ello no obsta a que una mayoría de las mismas haya desarrollado sus propios sistemas de ayudas. En unos casos, estas ayudas son complementarias a las que otorga el Ministerio de Educación para la compra de libros o para la matrícula y la bolsa de estudios; en otros, no es así. Hay CCAA que han concentrado los recursos que asignan a esta finalidad a una política de gratuidad en los libros de texto. Otras han decidido que los libros de texto se “heredan” y otras han resuelto concentrar las ayudas a la educación en la enseñanza universitaria.

Desde el punto de vista de la eficiencia y siguiendo con el modelo de análisis de la teoría del federalismo fiscal, cabe pensar que las autoridades de cada Comunidad Autónoma se adaptan, de esta forma, a las preferencias específicas de los ciudadanos de su jurisdicción; o lo que es lo mismo, que el mecanismo de voto y el mayor contacto con ellos (*voice*) funciona debidamente. En caso contrario,

los ciudadanos podrán cambiar de jurisdicción (*exit*). Pero ¿cabe pensar realmente que la forma en la que se instrumentan estas ayudas es decisiva a la hora de fijar la residencia?

Por ejemplo, una familia con todos sus hijos en edad escolar residente en una Comunidad Autónoma que atiende preferentemente la educación universitaria, se considerará injustamente tratada con relación a la Comunidad Autónoma vecina que ha optado por la gratuidad de los libros de texto de primaria. Además, habrá CCAA que complementen estas ayudas y CCAA que prefieran destinar estos recursos a otra finalidad, lo que dará como resultado que las ayudas per cápita para estudiantes de un mismo curso y con los mismos recursos económicos, sean distintas entre CCAA. Pero caben otras opciones, por supuesto: que la política de becas resida en el Gobierno central pero sea homogénea en conceptos y cuantía por alumno en todo el territorio, o que dicha política sea homogénea pero de gestión descentralizada. Ahora bien, en estos supuestos ganará el principio de equidad respecto del (teórico) principio de eficiencia.

Si la homogeneidad fuese la característica más deseada también podría ser alcanzada por la vía de la coordinación entre los Gobiernos subcentrales. Conviene poner el acento en el principio de coordinación porque, en muchas ocasiones, las diferentes formas en las que se instrumenta una política a nivel regional y –más aún– a nivel local, no tienen mucho que ver con el ajuste a las necesidades o a los diferentes

gustos de los ciudadanos, sino a la pura ignorancia de lo que se está haciendo en otras jurisdicciones. En estos casos, el papel de coordinación del Gobierno central es indispensable.

La reflexión final es: ¿deben pesar más los argumentos de equidad o los argumentos de eficiencia?

Política asistencial

Uno de los primeros debates que se abrió en torno a la ruptura del sistema único de Seguridad Social (pensiones) que hay en España fue la decisión de la Comunidad Autónoma de Andalucía de complementar las pensiones asistenciales en el ámbito de su territorio. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales recurrió la medida argumentando que ello suponía una ruptura del principio de caja única de la Seguridad Social¹¹, pero la acción no prosperó y estos complementos se consolidaron y extendieron a otras CCAA. El importe de las pensiones asistenciales se transfería entonces desde el INSERSO, porque todavía no estaba integrada su financiación dentro del modelo de financiación de las CCAA y su gestión correspondía a las CCAA. Sin querer entrar todavía en los aspectos financieros, sí conviene adelantar que hoy las CCAA reciben una financiación incondicionada y que sólo ellas deciden la cuantía de las pensiones y otras prestaciones asistenciales. No cabe duda de que, aunque la cuantía de los

¹¹ Se trata de una idea que se invoca con frecuencia, unas veces con conocimiento de causa y a veces para referirse a un problema que nada tiene que ver con la caja única. El principio se puede formular de manera sencilla así: todas las cotizaciones van a financiar todas las pensiones y además las cotizaciones y las pensiones son iguales para los iguales con independencia del territorio donde vivan.

complementos de pensión asistencial es reducida, dará lugar a un tratamiento no equitativo según se resida en una jurisdicción que los abone o que no los abone.

Política de dependencia¹²

La política de ayuda a la dependencia es, sin duda, la más importante de las políticas asistenciales en un Estado de bienestar. Por su importancia, hemos seleccionado esta cuestión para tratarla más a fondo y analizar las diferencias existentes en las prestaciones, en términos de cobertura, gasto y calidad, entre CCAA. El debate académico sobre la financiación de los servicios necesarios para los dependientes (residencias, centros de día, atención domiciliaria, etc.) es una cuestión abierta en la que: unos se han mostrado a favor de un seguro obligatorio para todos los individuos, ya sea en forma de cotización adicional dentro del sistema de protección social o de seguro fuera del sistema; otros se manifiestan abiertamente partidarios de la cobertura total por parte de los sistemas públicos mediante su financiación a través de impuestos; y finalmente, muchos se han inclinado por la opción de que el demandante de asistencia contribuya a la financiación del servicio simultáneamente con el sistema público, quién asumirá la parte restante. Desde la perspectiva de la provisión del servicio, parece existir también un consenso en que la iniciativa privada tiene mucho que aportar, como de hecho ya lo está haciendo, en pres-

¹² La información tanto para este apartado está tomada del informe: “Colaboración público-privada en la protección a la dependencia” elaborado por el Centro PwC &IE del Sector Público.

tar servicios de atención domiciliaria o en construir y gestionar residencias y centros de día y de noche.

La ley establece un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas. Administrativamente, el SAAD se organiza en tres niveles: la ley establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado; como segundo nivel se establece un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las CCAA mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios. Finalmente, la norma contempla la posibilidad de que las CCAA desarrollen, si así lo estiman oportuno, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos.

En los servicios de ayuda a domicilio, que afectan a más de 330.000 personas mayores de 65 años, la tasa de cobertura oscila entre el 2% y el 10% según la Comunidad Autónoma de que se trate. Si la diferencia se mide en términos del número de horas dedicadas a las ayudas, hay CCAA que dedican 2,5 veces más horas que otras. En el precio público por hora y usuario hay diferencias de más de un 300%, lo que evidencia la distinta concepción, naturaleza, tipología y calidad del servicio que se tiene en cada Comunidad Autónoma más allá de sus propias características socioeconómicas. Lo mismo puede decirse respecto de los servicios de tele-asistencia y demás prestaciones de atención domiciliaria.

Los centros de día para personas mayores muestran diferentes enfoques sanitarios, rehabilitadores, asistenciales o socio-sanitarios e integrales, que se han venido estableciendo en la atención social de la vejez y que presentan diferencias territoriales significativas. La gestión y titularidad de los centros de día es predominantemente privada mientras que la financiación de las plazas es, en el 64% de los casos, pública. Sin embargo, este modelo no se repite en todas las CCAA habiendo algunas, como Asturias, en las que el sector público acapara la mayoría de la gestión de los centros; en otras, la distribución entre el sector público y privado es más equitativa.

La oferta de centros residenciales en España es de 5.213, con un total de 311.730 plazas. Esto significa que algo más de cuatro de cada cien personas de 65 años o más dispone de una oferta residencial. La oferta de plazas privadas es superior a la pública y la distribución de éstas no es homogénea por CCAA. Al igual que en los centros de día, no existe un modelo único de titularidad y financiación en los centros residenciales.

El precio de una plaza en una residencia varía mucho según diversos factores: el tipo de plaza, su financiación pública o privada y sus características. Las diferencias encontradas entre CCAA constituyen un indicio de la falta de homogeneidad en los modelos de atención y, por tanto, en las prestaciones ofrecidas a los usuarios. Por otro lado, las condiciones de acceso a la prestación de los diversos servicios previstos en la normativa por parte de la iniciativa pri-

vada en cada Comunidad Autónoma evidencian con claridad una falta de homogeneidad también en la regulación. Ello puede no ser demasiado importante para aquellos servicios que tienen un marcado carácter local, pero puede tener trascendencia para el desarrollo de estrategias empresariales que requieran un ámbito más general.

Otra cuestión relevante en relación con la aplicación de la Ley de Dependencia son las importantes diferencias entre la aportación que hace el Ministerio de Sanidad y Política Social y el coste real para cada Comunidad Autónoma. En la Rioja¹³, por tomar un ejemplo, una plaza residencial para una persona mayor con grado III le cuesta a la Comunidad Autónoma 2.200 €, mientras que la aportación del Ministerio es de 181,26 €.

En definitiva, puede observarse que los términos y condiciones de prestación de la asistencia en cuanto a cobertura, coste, servicios, forma de provisión y financiación son muy diferentes en cada Comunidad Autónoma. Por otro lado, desde el punto de vista del prestador del servicio, hay también notables diferencias respecto al carácter público o privado y respecto a las condiciones a cumplir por el mismo. Difícilmente cabe explicar estas diferencias en base al criterio de eficiencia y ajuste de la financiación y la prestación del servicio a las condiciones propias de la demanda en cada jurisdicción. Más bien son razones de orden financiero

¹³ Declaraciones de la Consejera de Servicios Sociales de la Rioja al diario *El País* el 4 de mayo de 2010.

e ideológico las que lo condicionan. Estamos ante un claro problema de equidad y no ante un *trade-off* en términos de eficiencia y equidad.

Política de salud

La asistencia sanitaria junto con la educación, las pensiones y la política asistencial, constituyen los cuatro pilares del Estado de bienestar. Se caracteriza por su financiación pública, su universalidad y la gratuidad en el acceso. Según el último informe del Sistema Nacional de Salud, la gestión descentralizada del servicio sanitario ha aproximado la Administración al ciudadano, garantizando la equidad, la calidad y la participación del mismo en las prestaciones que recibe.

A la Administración General del Estado le corresponde el establecimiento de las bases en materia de sanidad y su coordinación general, es decir, el establecimiento de normas que fijen las condiciones y requisitos mínimos para alcanzar la igualdad básica de condiciones en el funcionamiento de los servicios sanitarios públicos. En relación con los productos farmacéuticos, al Estado le corresponde legislar sobre dichos productos farmacéuticos y ejercer todas las funciones inherentes a las competencias de evaluación, autorización y registro de medicamentos. Por su parte, cada Comunidad Autónoma cuenta con un Servicio de Salud, que es la estructura administrativa y de gestión que integra todos los centros, servicios y establecimientos de la propia jurisdicción.

En relación con la política de salud, y desde la perspectiva del balance entre eficiencia y equidad, cabe hacer algu-

nas consideraciones. En general, en esta política se ha tratado de mantener una igualdad absoluta respecto del catálogo de servicios y prestaciones sanitarias que se ofrecen en las distintas CCAA. Alguna ha incluido prestaciones adicionales de escasa importancia, aunque no por ello poco llamativas para la opinión pública, pero el denominador común es la igualdad (también en relación con la autorización de medicamentos, hay alguna zona de confluencia entre las CCAA y el Estado). Por tanto, la eficiencia debe buscarse más en la capacidad que tenga cada Comunidad Autónoma de ofrecer una gestión a sus ciudadanos mejor que la que se podría ofrecer con una gestión centralizada. Desde que en 2001 se realizó la última transferencia de sanidad a las diez CCAA que todavía no la habían asumido, se ha producido una notable expansión del gasto. El número de hospitales creció de 779 en 2005 a 803 en 2009. Existe además un reparto bastante desigual en la dotación de hospitales por CCAA: Cataluña, 210; Madrid, 81; Andalucía, 107; País Vasco, 44; Castilla La Mancha, 32. Esta desigualdad se mantiene si observamos el ratio población/número de camas: Cataluña, 222; País Vasco, 260; Madrid, 293; Castilla La Mancha, 356 y Andalucía 367. Por tanto, la respuesta de las CCAA, en términos de gestión, ha sido diferente a la hora de prestar la atención sanitaria.

Pero, posiblemente, el problema más importante de la política sanitaria en España sea la incapacidad de disciplinar el crecimiento del gasto. A ello contribuyen, en primer término, una oferta y demanda crecientes de nuevas tecnologías y medicamentos. En segundo lugar, su diseño como un

sistema gratuito; y en tercer lugar, su financiación a través de un sistema general incondicionado sin que exista una correspondencia entre más gasto autonómico en sanidad con más impuestos autonómicos para financiarlo. A esta cuestión se aludirá más adelante.

Los riesgos y las oportunidades de la descentralización y su impacto en el modelo competencial español

El riesgo de aumento en el tamaño del sector público

Son numerosos los estudios que han puesto de manifiesto que el proceso de construcción del Estado de las Autonomías ha conducido a un crecimiento importante del gasto público debido a la existencia, por un lado, de solapamientos en los gastos de los niveles central y subcentrales de gobierno; por otro, a una mayor presión de la demanda por parte de los ciudadanos de cada jurisdicción ante los responsables políticos de la misma. Pero hay también otra serie de efectos que contribuyen al riesgo de aumento en el tamaño del sector público. En primer lugar, los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma no tienen la percepción de que los gastos que se realizan por el Gobierno subcentral tienen que ser sufragados por sus impuestos. Esta cuestión de la falta de corresponsabilidad fiscal en cada territorio, tantas veces argumentada, es una realidad que hace que los ciudadanos no perciban que mayores gastos en su circunscripción conducen a mayores impuestos. Dado que hasta ahora el modelo de financiación en las CCAA está basado fundamentalmente en transferencias o

reparto de recaudaciones y que cada cinco años el sistema se renueva con un incremento en las aportaciones del Gobierno central, existe una tendencia en las CCAA a expandir el gasto de manera continua –*fly-paper effect*–. La escuela del *Public Choice* considera que la introducción de competencia entre los Gobiernos subcentrales conduciría a un tamaño de sector público menor que un Gobierno fuertemente centralizado. Sin embargo, la evidencia empírica muestra, en numerosos estudios, que esta predicción ha estado lejos de cumplirse. Los mayores costes de financiación descentralizada de algunos servicios por razón de la escala, o modelos de financiación que no incentivan el ahorro, están entre las principales causas que se argumentan para que este hecho no se haya producido. Nuestra experiencia es que el gasto público autonómico así como el déficit y el endeudamiento de las CCAA han mostrado un patrón creciente a lo largo de los años.

Efectos de *spillover*

El argumento de la mayor eficiencia en la provisión de bienes locales por los Gobiernos subcentrales parte de dos premisas: una, que la provisión centralizada es uniforme y, por tanto, incapaz de adaptarse a las diferentes preferencias de cada jurisdicción; y dos, que la jurisdicción que determina el nivel de provisión de cada bien incluye precisamente al conjunto de individuos que lo consume. Es decir, que existe una perfecta correspondencia entre la provisión del bien y su consumo en el ámbito territorial de que se trate. Ahora bien, cuando los beneficios de los bienes que se producen en una jurisdicción o los costes que se derivan de determinadas ac-

tividades pasan de una jurisdicción a otra, la primera estará desincentivada a producir la cantidad óptima del bien o incentivada a generar más costes que los que puede internalizar, de modo que se producirán ineficiencias. Estos efectos son los que se denominan efectos de *spillover*: las actividades de descontaminación de ríos, la construcción de carreteras locales financiadas por una jurisdicción (o un país) que se disfrutan por Comunidades vecinas, la limpieza de montes, la reforestación, etc. Por otro lado, la localización de fábricas o el desarrollo de actividades contaminantes, la retención de caudales de agua o la sobreexplotación, etc. También tienden a incluirse dentro de los efectos *spillover* las denominadas externalidades de congestión, que se producen cuando los residentes en otras jurisdicciones limítrofes acuden a una tercera a beneficiarse de los bienes o servicios que ofrece: educación, sanidad, ocio, etc.

Habrá que hacer nuevamente un balance entre las ganancias de eficiencia derivadas de la provisión local con las posibles ineficiencias derivadas de los efectos señalados. En la asistencia sanitaria, por ejemplo, encontramos un supuesto de efecto *spillover* significativo. Las poblaciones situadas en la costa mediterránea, como las de la Comunidad Valenciana, la catalana, o la balear, atienden a miles de personas a las que ofrecen un servicio gratuito y que no se computa a efectos de la financiación por el servicio que se les presta. Conceptualmente, la solución a este problema estaría en que las CCAA cuyos ciudadanos acuden a otra Comunidad Autónoma a recibir asistencia sanitaria aporten la financiación necesaria para ello (fondo de cohesión sanita-

ria) o que el sistema de financiación descuenta recursos a las CCAA cedentes de ciudadanos y los atribuya a las CCAA receptoras.

Lo mismo cabe decir respecto de la educación, en la medida en la que los centros educativos no se autofinancian sino que reciben financiación de cada Comunidad Autónoma. Las universidades, por ejemplo, que reciben sistemáticamente alumnos de otras jurisdicciones deberían recibir una financiación extra a expensas de las CCAA cedentes, en la medida en la que este hecho se produzca.

Un nuevo ejemplo lo estamos teniendo con los llamados Estatutos de Autonomía de segunda generación, que recogen decisiones de gestión de recursos hídricos sin tener en cuenta los costes que imponen sus decisiones a las CCAA afectadas y que requerirían una compensación de las primeras a las segundas para internalizar los costes debidamente. Desde una perspectiva diferente, pero también a partir del análisis de los nuevos Estatutos, la previsión de que las inversiones del Estado se repartan de manera proporcional a la riqueza de cada territorio iría en la dirección de aumentar la uniformidad en la provisión de bienes públicos provocando pérdidas de eficiencia.

Problemas de escala insuficiente

Estos problemas aparecen cuando el tamaño de la jurisdicción comparado con el tamaño óptimo para la provisión del servicio presenta un desequilibrio importante. Desde esta perspectiva, es lógico que las CCAA de ámbito territorial pe-

queño no tengan, por ejemplo, una universidad presencial, o no dispongan de centros para tratamiento de enfermedades específicas. Por otro lado, este mismo hecho conduce a que las CCAA de mayor tamaño (en términos de población) y, en concreto, sus ciudades más importantes, puedan sufrir problemas de congestión. Para evitar los problemas de escala subóptima se deberían analizar las decisiones de provisión de servicios desde la perspectiva territorial más amplia posible, o cuanto menos, que el Gobierno central tuviese capacidad de coordinación de las decisiones que toman las CCAA.

De acuerdo con el informe anual “Datos y Cifras del Sistema Universitario Español 2010”¹⁴, el sistema está compuesto por 77 universidades: 50 públicas y 27 privadas. Actualmente, cinco universidades (una pública y cuatro privadas) están configuradas como universidades no presenciales. El sistema completa su configuración con dos universidades especiales que sólo imparten programas especializados de posgrado (máster y doctorado): la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Internacional de Andalucía.

A partir de 1985 comienza el proceso de descentralización de la educación universitaria y se empiezan a transferir competencias en esta materia a las CCAA. Desde entonces se produce un crecimiento importante en el número de universidades: en 1975 en España había 28 universidades;

¹⁴ Ministerio de Educación.

diez años después había 35, y treinta años más tarde el número de universidades se duplica (73 en 2005).

Los datos de la población en edad de cursar estudios universitarios –entre 18 y 24 años–, en relación con el número de universidades en la Comunidad Autónoma, nos ofrecen una variación muy significativa. Mientras que el ratio población potencial/universidad es de 173.773 en Castilla La Mancha, 96.651 en Extremadura, 90.608 en Canarias, 89.302 en Baleares o 75.069 en Andalucía, en Madrid el ratio es de 38.123, en Castilla y León es de 23.127, o de 22.032 en Navarra. Si corregimos por la tasa de escolarización en la educación universitaria, que oscila desde el 35,9% en Madrid al 9,5% en Baleares, las cifras se agrupan en buena medida, pero sigue habiendo diferencias importantes: Navarra, con 6.808 estudiantes por universidad, o Castilla y León, con 7.077, tienen aproximadamente la tercera parte de alumnos que Castilla La Mancha, con 18.875 alumnos por universidad, o Extremadura, con 16.237. En promedio, el número total de alumnos por universidad es de 12.357. Ello nos podría llevar a pensar que hay un mal aprovechamiento de la escala óptima. Si el análisis se hiciera computando el número de campus universitarios, esta conclusión se refuerza. Para poder confirmar esta hipótesis habría que refinar los datos con las titulaciones que se ofrecen en cada universidad, pero lo cierto es que existen importantes diferencias en los ratios.

Problemas para alcanzar objetivos redistributivos

La teoría del federalismo fiscal, en sus primeras formulaciones, atribuye a los Gobiernos centrales las funciones de re-

distribución. Posteriormente ha habido autores que han atribuido también a los Gobiernos subcentrales, en mayor o menor medida, esta función. La política redistributiva se lleva a cabo, básicamente, a través de los impuestos generales sobre la renta y mediante las políticas sociales de gasto.

El Gobierno central tiene en sus manos la política tributaria; por ello, una parte muy importante de sus decisiones afecta a los recursos de las CCAA por razón de la cesión a las mismas de la mitad de la recaudación de los principales tributos (IRPF, IVA, IIEE), así como las políticas de Seguridad Social y de protección del desempleo. También le corresponden las decisiones básicas de ordenación de las restantes políticas sociales. Pero, como hemos visto al analizar la política de protección a la dependencia, las variaciones entre CCAA son muy significativas, lo que implica que, de hecho, éstas tienen una capacidad importante de influir en la redistribución de rentas.

Además, las CCAA gestionan más de la tercera parte del gasto público. Si a ello se suman las Entidades Locales (13%), casi la mitad del gasto público es gestionado por los Gobiernos subcentrales. El Gobierno central apenas supera el 20%, correspondiendo el 30% restante a las prestaciones de la Seguridad Social. De esa tercera parte, el 60% del gasto de las CCAA corresponde a los servicios de educación y sanidad, y algo más del 12% a servicios económicos, fundamentalmente, infraestructuras de transporte y agricultura. Por tanto, aunque sujetas a las directrices básicas del Gobierno central, las CCAA tienen un margen nada desdeña-

ble de influir en la política de redistribución de renta y de tomar decisiones respecto al peso relativo de cada política social; y dentro de ésta, a qué colectivos quieren favorecer en mayor medida. En definitiva, en un esquema de organización territorial como el nuestro, la política de redistribución es una política compartida entre los distintos niveles de gobierno, aunque al Gobierno central le siga correspondiendo el papel más relevante.

Problemas para implementar la política de estabilización

Ya hemos visto como una de las principales corrientes de estudio dentro del llamado federalismo fiscal de segunda generación se ha centrado en los problemas de los desequilibrios presupuestarios de los Gobiernos subcentrales y en los costes que ello impone a la política de estabilización. En plena crisis económica, España asiste a una visible incapacidad por parte del Gobierno central de tomar medidas de reducción del déficit en la parte tocante a las CCAA, por su falta de aptitud para decidir sobre sus gastos y sus presupuestos. Mientras que el peso de los Gobiernos locales no ha resultado excesivamente sustantivo desde la perspectiva de su repercusión al déficit del país –un 0,5%, aproximadamente– los Gobiernos regionales son otra cuestión. Las últimas estimaciones disponibles señalan que si las CCAA tienen que devolver al Gobierno central los recursos a cuenta entregados en exceso, su déficit conjunto se situaría en el 4%, lo que significa más de un 35% del déficit global. Los Gobiernos locales, por su parte, verían elevada la cifra de déficit hasta el 1,6%¹⁵.

¹⁵ *El PAÍS*, jueves, 22 de abril de 2010.

Las herramientas de que dispone el Gobierno central sobre los Gobiernos subcentrales para influir en sus finanzas son, esencialmente, el sistema de transferencias de recursos –el modelo de financiación– y la tutela sobre las decisiones de endeudamiento de los Gobiernos subcentrales que están sometidas a autorización según tipos, plazos y volumen de recursos. Además, en el caso de España, existe una legislación de estabilidad presupuestaria –flexibilizada en sus últimas reformas– que obliga a las CCAA a mantener un cierto equilibrio presupuestario y a presentar planes de reequilibrio si incurrir en desviaciones excesivas.

La experiencia hasta la fecha es que los acuerdos y compromisos en materia de déficit de las CCAA con el Gobierno central¹⁶ no han servido de mucho y los mecanismos de disciplina son poco creíbles.

Precisamente uno de los principios en los que hay bastante consenso, dentro de la corriente del federalismo fiscal de segunda generación, es la falta de credibilidad de las cláusulas de *no bailout* por parte de los Gobiernos centrales. En el caso de España, los Gobiernos locales han tenido rescates de deuda en más de dos ocasiones y las CCAA han recibido en los últimos años aportaciones extraordinarias a la financiación de la sanidad que se han consolidado en el sistema. Por otra parte, los seis modelos de financiación que han funcionado hasta la fecha han sido, casi siempre,

¹⁶ Estas decisiones se toman en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera con bastante opacidad.

objeto de revisión cada cinco años¹⁷ y han tomado como punto de partida el respeto del *statu quo* y el aumento de los recursos en la base del sistema. Ello sin mencionar los sistemas de garantía internos diseñados para que ninguna Comunidad Autónoma tenga problemas de suficiencia estática o dinámica. El diseño del modelo, como comentaremos después, tampoco introduce incentivos para disciplinar el gasto.

En conclusión, el Gobierno central tiene serios problemas para implementar la política de estabilización y ello tiene profundas repercusiones en el marco de una Unión Monetaria.

Problemas de captura y de corrupción de los políticos y empleados públicos

Otro de los problemas ampliamente apuntados por esta literatura económica es el mayor riesgo de captura y corrupción de políticos y empleados públicos en los Gobiernos subcentrales, y España no ha sido una excepción. La política municipal, en torno a la regulación legal del suelo, y la política autonómica, en sus más diversas manifestaciones, se han visto envueltas en problemas éticos y de abierta corrupción. La influencia de los grupos de interés próximos a los Gobiernos hace de esta cuestión un serio problema. Una de las posibles soluciones reside en alejar la toma de decisiones del ámbito territorial sobre el que surten sus efectos. La intervención de los Gobiernos regionales respecto de las

¹⁷ Salvo el modelo de 2002 que nació con vocación de permanencia, pero el nuevo modelo 2009 vuelve al sistema de revisión quinquenal.

áreas sensibles en los Gobiernos locales y, a su vez, la del Gobierno central en las áreas sensibles en los Gobiernos regionales, son un mecanismo potente para evitar estos casos. Claro está, ello plantea una cesión de autonomía al nivel superior de gobierno.

Ventajas derivadas de la competencia

La competencia entre los Gobiernos subcentrales por ofrecer mejores servicios a sus ciudadanos y ser más eficientes es uno de los argumentos esgrimidos por la escuela del *Public Choice* para conseguir una reducción en el tamaño y mejorar la eficiencia del sector público. El argumento clásico de *Tiebout* es también que la competencia entre jurisdicciones determinaría el desplazamiento de los ciudadanos entre éstas asegurando la eficiencia en la prestación de bienes públicos locales. No son pocos los autores¹⁸ que consideran que existen serias limitaciones a esta movilidad y que incluso puede perjudicar a determinados grupos menos favorecidos. Mientras que en los mercados privados las personas entran y salen (deciden comprar o no) con facilidad y las empresas se ajustan en cada caso a los gustos de los consumidores, esto no sucede en el sector público. Ni las personas se pueden mover libremente, menos aún cuanto mayor es el tamaño de la jurisdicción, ni los Gobiernos varían sus políticas con tanta facilidad. Ni siquiera las jurisdicciones son, la mayor parte de las veces, otra cosa sino el resultado de circunstancias históricas. Por otro lado, las políticas de competencia entre jurisdicciones,

¹⁸ Donahue (1997).

por ejemplo por atraer o mantener localizaciones de industrias –en España tenemos un ejemplo claro con las plantas de producción de automóviles–, implican, sin embargo, mayores impuestos comparativamente y menos gasto para beneficiar a otros grupos de ciudadanos.

En todo caso, la competencia por la calidad y la mejora en los servicios que se ofrecen a los ciudadanos es un incentivo positivo derivado de la descentralización. Junto con esta competencia están las innovaciones que pueden introducir los Gobiernos subcentrales, que funcionan de este modo como laboratorios en relación con la actividad del sector público y que, de tener éxito, permiten su extensión al resto de Gobiernos produciendo una mejora generalizada.

Ventajas derivadas de la transparencia

Otra de las ventajas frecuentemente argumentadas a favor de la descentralización es que la mayor cercanía de los Gobiernos a los ciudadanos en jurisdicciones más reducidas aumenta la responsabilidad y los requerimientos de información y transparencia hacia los políticos. No cabe duda de que se genera mucha más información sobre las actuaciones de los Gobiernos subcentrales en su jurisdicción que si quien llevase a cabo tales actuaciones fuese el Gobierno central. El deseo de hacer visible los logros del Gobierno regional a los ciudadanos y las demandas de información en ese ámbito son un acicate para la mayor transparencia en las actuaciones.

Ventajas derivadas de una mayor calidad de los servicios

Tampoco puede negarse, en el caso español, que ha habido un incremento en la calidad de muchos de los servicios públicos al pasar del nivel central al subcentral. Lamentablemente, la inexistencia de indicadores solventes de calidad en la mayoría de los servicios públicos hace difícil objetivar esta afirmación, pero las encuestas de satisfacción a los ciudadanos son una muestra de ello.

Algunas consideraciones respecto al modelo de financiación

El mapa de la capacidad tributaria de las CCAA, resumidamente, viene dado por:

- 1. Impuestos tradicionales totalmente cedidos:** Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y la Tasa sobre el Juego.
- 2. Impuestos totalmente cedidos:** Impuesto sobre la Electricidad, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte e Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.
- 3. Impuestos compartidos o cedidos parcialmente:** IRPF (50%), IVA (50%) e Impuestos Especiales de Fabricación (58%).

No están cedidos: Impuesto sobre el Tráfico Exterior, Impuesto sobre las Primas de Seguro, Impuesto sobre la Renta de los no Residentes e Impuesto de Sociedades.

En esencia, el modelo de financiación opera de la siguiente forma: se determinan cuáles son las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma en base a su pasado y a una serie de variables basadas esencialmente en las distintas categorías por edades de la población, se comparan con su capacidad tributaria, y la diferencia da lugar a una serie de transferencias positivas o negativas entre cada Comunidad Autónoma y el Gobierno central.

Aunque el análisis del modelo de financiación puede enfocarse desde distintas perspectivas y daría para un extenso trabajo, la cuestión que nos planteamos es en qué medida su diseño incentiva un comportamiento eficiente de las CCAA.

La teoría prescribe que debe haber una correspondencia entre los servicios que se prestan por los Gobiernos subcentrales y los impuestos que se satisfacen por ellos. Implícitamente se está invocando el principio del beneficio como inspirador de la tributación subcentral. Pero es evidente que la potencia recaudatoria necesaria para financiar los recursos que hoy tienen asumidas las CCAA requiere la consideración de impuestos basados en la capacidad económica. Caben distintas fórmulas para asignar bases tributarias a las CCAA. Una fórmula es el reparto de impuestos. Esto ya se ha hecho respecto de determinadas figuras

como hemos visto. Cabe también que sobre una misma base se establezcan gravámenes por las distintas jurisdicciones –es el caso americano, por ejemplo, con impuestos estatales y federales sobre la renta–. Cabe también la asignación de una parte de la recaudación del impuesto a los Gobiernos subcentrales: el Gobierno central recauda todo y luego asigna una parte a la Comunidad Autónoma. Y cabe, en fin, que se reparta la base tributaria entre Gobierno central y CCAA, aunque la recaudación la lleve a cabo totalmente el Gobierno central. Éste es nuestro caso para los impuestos compartidos.

Uno de los principales problemas de compartir recaudación es que la capacidad del Gobierno central para adoptar medidas de estabilización se ve fuertemente limitada cuando una proporción importante de la recaudación, o de la base imponible, corresponde a las CCAA, como es nuestro caso. Ello puede llevar también a buscar fórmulas para aumentar la recaudación buscando bases o recaudaciones no compartidas.

Otro problema importante es la falta de identificación del gravamen autonómico con las decisiones fiscales autonómicas: la corresponsabilidad fiscal. En nuestro sistema no hay una percepción clara de que la Comunidad Autónoma puede tomar decisiones tributarias limitadas, en algunos tributos, sobre la parte de base que le corresponde y sobre determinadas deducciones. Este hecho lleva, por un lado, a la Comunidad Autónoma a no asumir plenamente el coste de financiación de mayores servicios

públicos, porque los ciudadanos no perciben que es la Comunidad Autónoma quien debe financiarlo con más impuestos –ilusión fiscal– y porque, de hecho, el sistema no induce a un comportamiento responsable de las CCAA. Sin llevar el análisis mucho más lejos, la fórmula de establecer un gravamen autonómico sobre las mismas bases que las que grava el impuesto estatal –al modo en que funciona en EEUU– resolvería en parte este problema.

Conclusiones

El presente documento de trabajo ha pretendido hacer un recorrido a lo largo de la teoría del federalismo fiscal partiendo de la formulación inicial y describiendo las aportaciones y la evolución que ha experimentado. A partir de esta presentación se ofrece un primer análisis de en qué medida la organización del modelo competencial de las CCAA, el modelo de financiación y su desarrollo en la práctica responden a las recomendaciones y consideraciones que nos ofrece la literatura sobre federalismo fiscal.

Las principales conclusiones que se pueden extraer son las siguientes:

1. La teoría del federalismo fiscal se conforma en las décadas de los 50 y 60 sobre la base del reparto de las funciones básicas de la Hacienda Pública entre los niveles de gobierno. Para estos primeros hacendistas, la función de asignación debería llevarse a cabo por los Go-

biernos subcentrales, mientras que el Gobierno central debería retener las funciones de redistribución y de estabilización.

2. En la década de los 80, la escuela del *Public Choice* da un nuevo impulso a la literatura sobre federalismo fiscal y centra su atención en dos aspectos: el comportamiento de políticos y empleados públicos como maximizadores, no del interés público, sino de su propia utilidad y la competencia entre Gobiernos subcentrales y la previsible reducción del tamaño del sector público por estas razones.
3. Posteriormente, el “Federalismo Fiscal de segunda generación” se ha planteado una serie de cuestiones relativas a la financiación, al endeudamiento o a la gestión presupuestaria de los Gobiernos subcentrales, incorporando las nuevas orientaciones en la teoría económica como las relativas a la economía de la información, a la teoría de la firma, a las organizaciones burocráticas, etc., que nos brindan unos puntos de vista novedosos para poner en contraste las nuevas aportaciones teóricas con la realidad institucional que se vive en la práctica. En particular, la llamada de atención sobre el *soft budget* o falta de rigor presupuestario en los Gobiernos subcentrales es especialmente relevante.
4. Una de las limitaciones más importantes que tiene la teoría tradicional del federalismo fiscal es que presenta una separación nítida entre la función clásica de asig-

nación, que atribuye a los Gobiernos subcentrales, y la función de redistribución, que atribuye al Gobierno central. Sin embargo, la realidad muestra una situación bien distinta. Las diferentes formas en las que se puede instrumentar un programa de gasto, y en general, las distintas políticas públicas, entrañan siempre un *trade-off* entre eficiencia y equidad. Es más, el hecho de que los diferentes Gobiernos subcentrales tomen decisiones propias respecto al qué, al cómo y al cuánto en la provisión de los bienes y servicios públicos, tiene implicaciones en términos de equidad que deben considerarse respecto a las comparaciones entre los ciudadanos de un mismo Estado pero que residen en regiones diferentes.

5. Dentro de la política educativa, la política de becas, y dentro de la política asistencial, la política de ayuda a la dependencia, muestran importantes diferencias entre las CCAA desde el punto de vista de la equidad.
6. Uno de los riesgos de la descentralización es el aumento del tamaño del sector público. En España han concurrido las diversas causas que empujan a ese aumento: solapamiento de gasto, falta de percepción por los ciudadanos de que los gastos que se realizan por el Gobierno subcentral tienen que ser sufragados por sus impuestos y falta de corresponsabilidad fiscal en cada territorio. Dado que hasta ahora el modelo de financiación de las CCAA está basado fundamentalmente en transferencias o reparto de recaudaciones y que cada cinco años

el sistema se renueva con un incremento en las aportaciones del Gobierno central, existe una tendencia en las CCAA a expandir el gasto de manera continua –*fly paper effect*–.

7. En la asistencia sanitaria y en la educación universitaria encontramos efectos *spillover* significativos. Las poblaciones situadas en la costa mediterránea, como las de la Comunidad Valenciana, la catalana o la balear, atienden a miles de personas a las que ofrecen un servicio gratuito y que no computan a efectos de la financiación por el servicio que se les presta. Lo mismo cabe decir respecto de la educación, en la medida en la que los centros educativos no se autofinancian sino que reciben financiación de cada Comunidad Autónoma. Las universidades, por ejemplo, que reciben sistemáticamente alumnos de otras CCAA deberían recibir una financiación extra a expensas de las CCAA cedentes, en la medida en la que este hecho se produzca.
8. Otro inconveniente clásico apuntado por la teoría y que parece detectarse en España es el de la escala insuficiente de determinados servicios. Los datos de los alumnos universitarios por CCAA muestran unas diferencias de escala que podrían ser consecuencia de este problema.
9. La importancia de las políticas de bienestar en manos de las CCAA hacen que la política de redistribución tenga que ser compartida –lo que no significa que esté coordinada– con las CCAA.

10. El volumen de recursos que gestionan las CCAA, la forma en la que opera el modelo de financiación y la falta de instrumentos eficaces para disciplinar su gasto imponen también serias limitaciones al Gobierno central para instrumentar la política de estabilización.
11. Otras ventajas importantes de la organización descentralizada son la mayor transparencia, la competencia entre CCAA, las posibilidades de actuar como laboratorios de innovación y el aumento apreciable en la calidad de los servicios. Por el contrario, la captura y la corrupción de políticos y empleados públicos es un problema tradicional al que no hemos sido ajenos.
12. Por último, en cuanto al modelo de financiación, debería redefinirse permitiendo que las CCAA graven las mismas bases imponibles que el Estado en el IRPF, establezcan sistemas de precios, precios públicos y tasas en todos los servicios que sean susceptibles de ello. De esta forma la tributación se aproximaría al principio del beneficio y se aumentaría la eficiencia y la responsabilidad fiscal.

Muchos de los problemas que se ponen de manifiesto en nuestro modelo de organización territorial, desde la perspectiva del federalismo fiscal, son fruto de una pérdida de poder del Gobierno central para actuar como agente disciplinador del comportamiento financiero de las CCAA y de la falta de capacidad para imponer una coordinación en la implementación de determinadas políticas de gasto.