

LA FINANCIACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO: PROPUESTAS DE FUTURO

Gabriel Elorriaga Pisarik

Diputado por Madrid. Portavoz en la Comisión de Ciencia
e Innovación. Del Patronato de la Fundación

Desde el mismo instante en el que se empezó a construir el sistema de descentralización administrativa y política que llamamos Estado de las Autonomías, el diseño del modelo más adecuado para su financiación se presentó como un problema básico a resolver. Para abordarlo –y conviene siempre tenerlo presente– la Constitución española partió de algunos hechos consumados (modelos de financiación históricos y entes preautonómicos más o menos configurados). Esta circunstancia, junto con la falta de un mínimo acuerdo político sobre cuál habría de ser el esquema de distribución de competencias resultante, impulsó a los constituyentes hacia una solución tan práctica como compleja a medio plazo: regular un título procedimental con escaso contenido sustantivo.

El Título VIII de nuestra Constitución no establece que todo el territorio deba integrarse en Comunidades Autónomas, ni determina cuáles han de ser éstas, ni mucho menos dice cómo se han de organizar ni qué competencias deben asumir. Como consecuencia de todo lo anterior, su artículo 156 apenas contiene unos principios muy elementales para la configuración del sistema de financiación (autonomía financiera, coordinación y solidaridad entre españoles) y una nota interesante sobre la gestión tributaria (156.2 CE: “Las CCAA podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos”). En los artículos 157 y 158 se apuntan algunas previsiones que por su imprecisión y amplitud apenas han determinado la marcha de los suce-

sivos modelos de financiación. De su lectura parece deducirse, por ejemplo, que los recargos sobre los impuestos estatales son una fuente más relevante que las participaciones en esos mismos ingresos o, en otro momento, se atribuye un papel al Fondo de Compensación (“corregir los desequilibrios territoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad”) que, por su escasa cuantía y la importancia de otros instrumentos, jamás ha desempeñado. El bloque de constitucionalidad, constituido por el conjunto de los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas financieras (expresamente previstas en el artículo 157.3 CE), ha venido así a cubrir las lagunas constitucionales existentes bajo la influencia de mayorías parlamentarias coyunturales.

Tampoco de la Administración Local se dice mucho en la Constitución. Un apunte organizativo sobre Ayuntamientos y Diputaciones, ninguna indicación competencial y un esbozo sobre su financiación apenas cumplido, ya que la insuficiencia de recursos ha sido una constante a lo largo de las últimas décadas y la participación en los ingresos de las CCAA es una rara excepción (142 CE: “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las CCAA”).

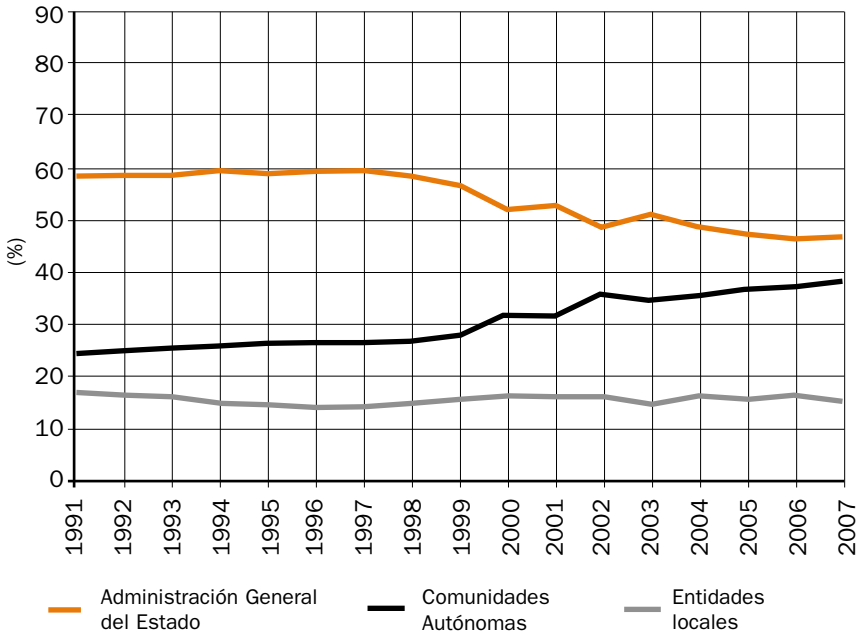
La evolución financiera del Estado autonómico

A partir de este comienzo, el Estado de las Autonomías se ha ido configurando a impulsos de la demanda de un creciente autogobierno por parte de algunas CCAA que, con una marcada tendencia a la emulación y la homogeneización, ha desembocado en un modelo fuertemente descentralizado. Algunas imágenes pueden dar cuenta resumida del resultado cuantitativo de este proceso. La primera nos muestra el peso relativo del gasto público de los tres grandes subsectores que integran las Administraciones Públicas (excluyendo las pensiones) a lo largo de las dos últimas décadas. La evolución financiera del Estado autonómico muestra cómo la Administración General del Estado mantuvo la gestión del 60% de los recursos públicos durante una primera etapa caracterizada por una marcada asimetría (con un cuadro de competencias completamente diferenciado para País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias). Más adelante, desde la puesta en marcha de los Acuerdos firmados en 1992, el modelo tiende a una clara homogeneización (se transfiere la educación no universitaria en 1999 y la sanidad en 2001 a las CCAA de régimen común) y a un nuevo equilibrio entre las Administraciones.

GRÁFICO 1.

Reparto del gasto público entre los subsectores de las Administraciones Públicas.

(Con carga financiera y sin pensiones)



Fuente: Informe económico-financiero de las Administraciones territoriales 2007. Ministerio de Política Territorial.

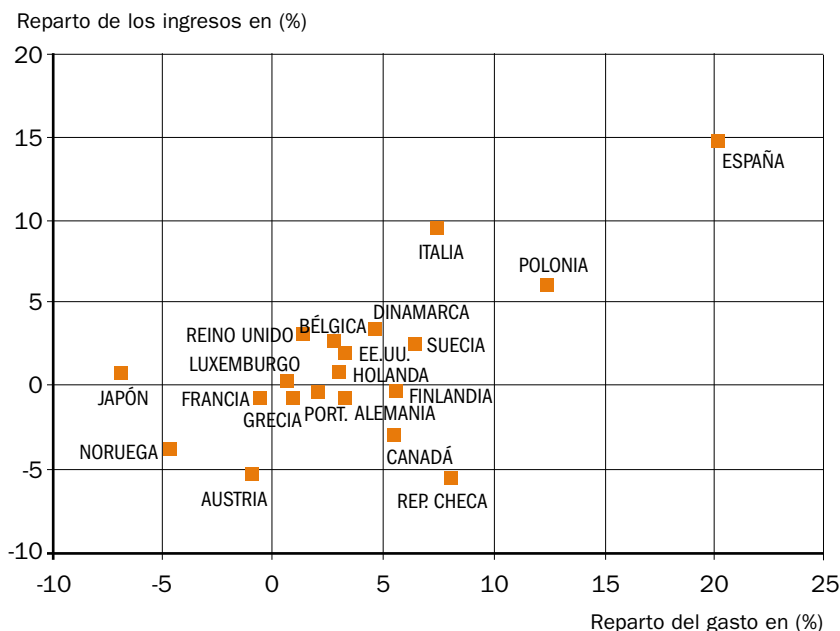
Como se puede observar en el gráfico 1, a partir del año 2004 el peso relativo del gasto público administrado por el Estado cae definitivamente por debajo del 50% del total. Es la consecuencia de un decidido impulso político para

conseguir la equiparación del nivel competencial de todas las CCAA españolas, un esfuerzo descentralizador que no tiene comparación posible con otros países desarrollados y que fue realizado durante los Gobiernos del Partido Popular. Las Administraciones locales, sin embargo, apenas

GRÁFICO 2.

Ratios de descentralización, evolución.

(Cambios expresados en puntos porcentuales, 1995-2004)



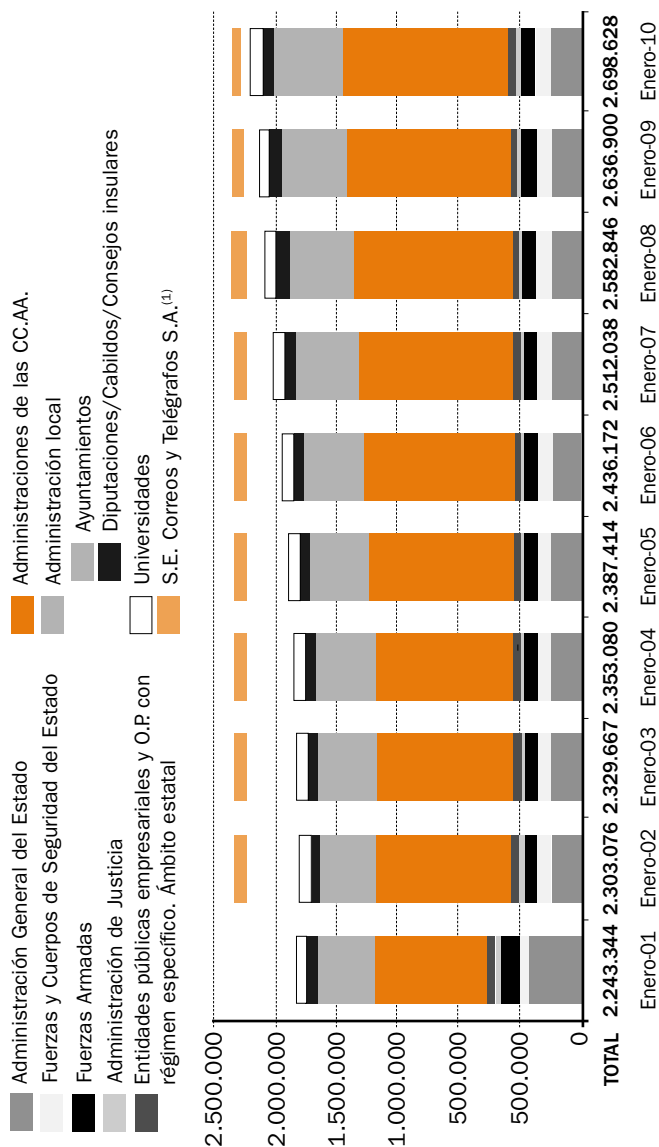
Fuente: Cuentas Nacionales de los países de la OCDE, 2005

han variado su peso relativo a lo largo de los últimos veinte años.

Este proceso ha tenido un claro reflejo en la evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Los datos ponen de manifiesto el constante incremento de los recursos humanos empleados por las Administraciones territoriales a lo largo de la última década, un crecimiento que va mucho más allá de los traspasos efectuados durante este período (gráficos 2 y 3). Llama la atención que las CCAA, sin asumir nuevas competencias, hayan incorporado a casi 250.000 empleados adicionales a lo largo de los últimos ocho años (del 1 de enero de 2002 al 1 de enero de 2010), un incremento de su plantilla del 22,3% y, más aun, que las Administraciones locales hayan hecho casi otro tanto durante el mismo periodo (su personal ha crecido un 21,6%), a pesar de mantener inalteradas sus competencias y de no haber ganado peso relativo en el conjunto del gasto público. En 2009, en plena crisis económica y con graves problemas de financiación, las CCAA han dado empleo a 16.600 trabajadores más y los Ayuntamientos han visto incrementado su personal en 31.427 personas.

GRÁFICO 3.

Evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas



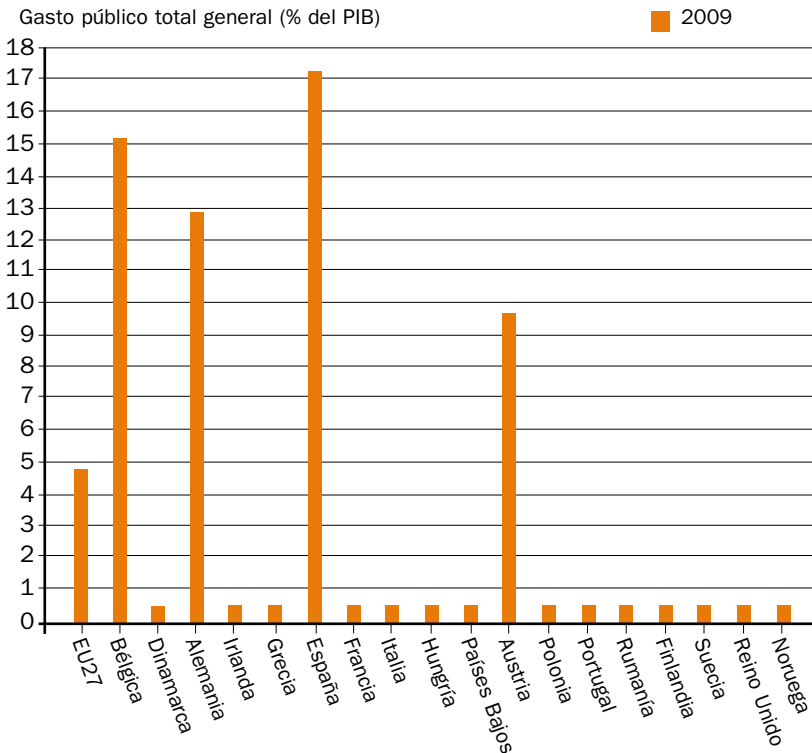
El análisis cronológico de esta serie de datos requiere tener en cuenta las modificaciones del ámbito considerado por variaciones normativas (1) La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. se inscribe en el Registro Mercantil con fecha 3/7/2001, no estando incluida por tanto en el ámbito de la A.G.E. desde esa fecha. El número total de efectivos de esta Sociedad Estatal a la fecha de referencia es de 55.071 de los cuales 26.484 son funcionarios de carrera que permanecen inscritos en el R.C.P.

Fuente: Boletín estadístico del personal al servicio de las AAPP. Registro Central de Personal, enero 2010.

El gráfico 4 nos muestra la importancia que el gasto público regional español tiene en comparación con nuestros vecinos europeos, un volumen significativamente superior al alcanzado en Estados federales consolidados, como es el caso de Alemania o Austria. Conviene resaltar que en estas cifras no queda recogido el impacto financiero del último modelo de financiación aprobado en julio de 2009.

GRÁFICO 4.

Gasto regional en algunos países de la UE medido en % PIB 2009



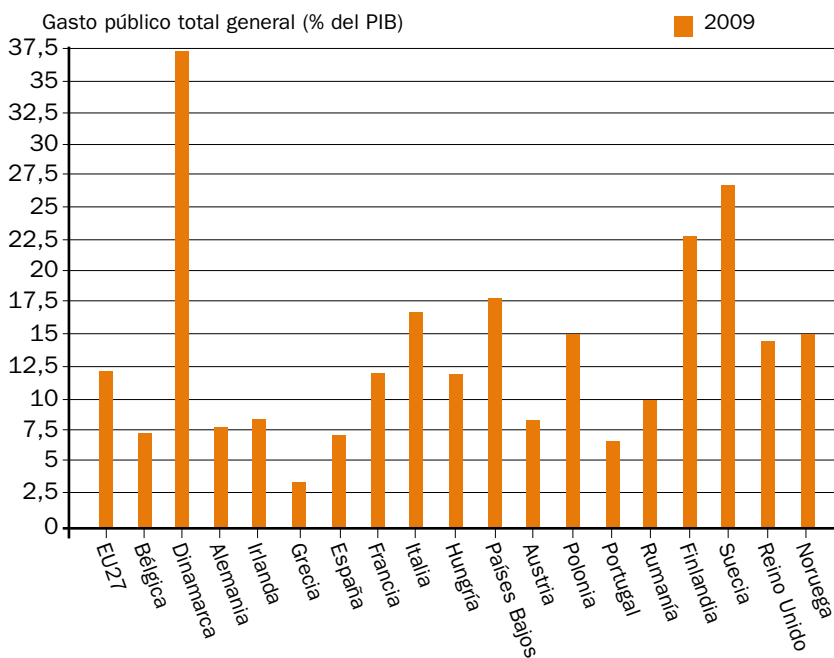
Fuente: Eurostat

Fecha de publicación: 29 de mayo de 2010. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/figm/graph.do?tab=graph&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>

El gasto regional español contrasta, en relación con otros países europeos, con el administrado por nuestras corporaciones locales (gráfico 5). Con la única excepción de Grecia y Portugal, los Ayuntamientos españoles son los que administran menos recursos en toda Europa. Paradójicamente, tanto si los comparamos con los Estados más centralistas (Francia, Reino Unido, Italia, Polonia, Suecia) o con los federales, el peso relativo de los municipios españoles es netamente inferior.

GRÁFICO 5.

Gasto de las Administraciones locales en algunos países de la UE medido en % PIB 2009

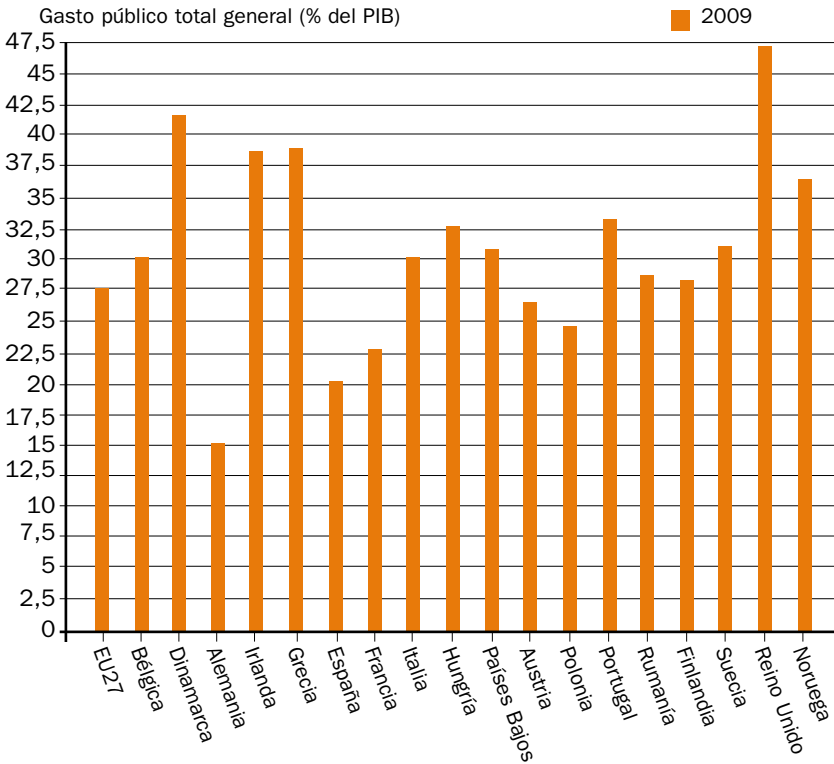


Fuente: Eurostat

Fecha de publicación: 29 de mayo de 2010. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/fgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>

GRÁFICO 6.

**Gasto de la Administración central en algunos países de la UE
medido en % PIB 2009**



Fuente: Eurostat

Fecha de publicación: 29 de mayo de 2010. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/figm/graph.do?tab=graph&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>

El resultado de la descentralización del gasto en los distintos países europeos se observa en el gráfico 6, que nos muestra la dimensión relativa de las Administraciones centrales (excluidos los gastos de seguridad social). Como se

puede observar, también desde esta perspectiva la singularidad del modelo español queda resaltada. Sólo la Administración central alemana, como consecuencia de los cuantiosos gastos de su seguridad social, administra menos recursos, en términos relativos, que la española.

Los modelos de financiación

Tras dos décadas de continuos cambios en el reparto de competencias y de sucesivos sistemas transitorios de financiación, el modelo de 2001 nació con vocación de integridad y permanencia a partir del más completo y estricto cumplimiento de todos los acuerdos políticos entonces vigentes. En primer lugar, se integraron en un único sistema los tres bloques diferenciados de financiación anteriores correspondientes a los gastos derivados del ejercicio de competencias comunes (incluyendo la educación), sanitarias y de servicios sociales, respectivamente. Estaba implícita en el modelo la estabilidad futura de los Estatutos de Autonomía y la homogeneidad fundamental en la cartera de competencias en ellos fijadas. Al tiempo que se trasladó a las Comunidades de régimen común un gasto de tan compleja gestión y tan tensionado como el sanitario, se dotó a las CCAA de una generosa inyección de nuevos recursos que pretendió facilitar el tránsito. Al mismo tiempo, se cedieron parcialmente el IVA (35%) y algunos IIEE (40% sobre cerveza, alcohol, hidrocarburos y tabaco), además del 100% correspondiente a la electricidad, a determinados medios de transporte y a la venta minorista de hidrocarburos. Por otro lado, se incrementó de

manera significativa la capacidad normativa de las CCAA. Por último, se buscó reforzar la estabilidad del conjunto dando carácter indefinido a los acuerdos de concierto y convenio propios de las Comunidades Forales, y mejorando el resultado financiero de su aplicación.

Este sistema permitió en 2007 que algo más del 75% de los gastos presupuestados proviniesen de recursos situados dentro del modelo; siendo un 12% resultado de mecanismos de financiación condicionada (UE, convenios, contratos-programa, subvenciones condicionadas) y el resto fruto de la exigencia de tributos propios, ingresos patrimoniales o financieros.

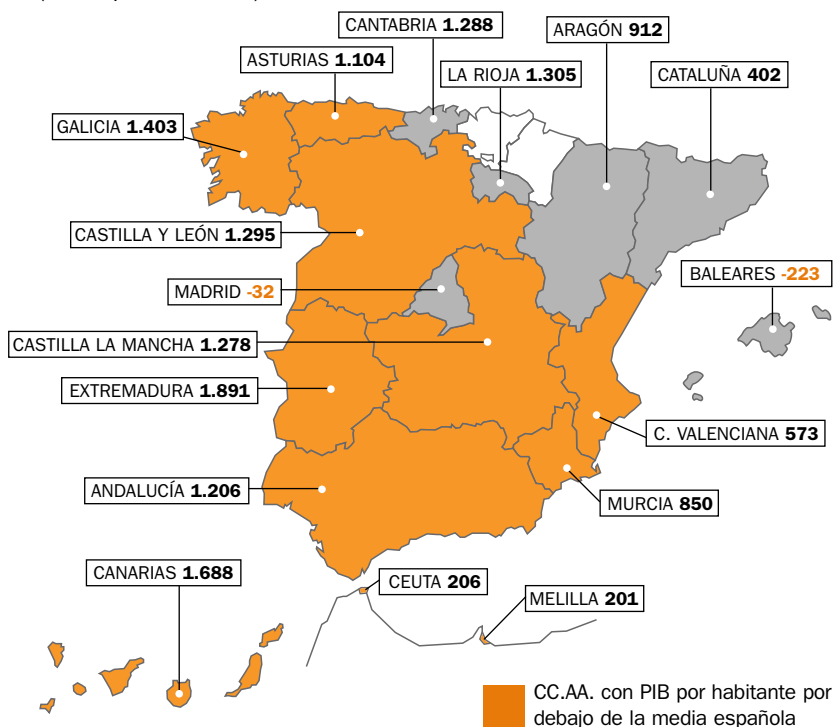
Todo este nuevo esquema pretendía mejorar la responsabilidad desde la doble perspectiva de otorgar mayor visibilidad a la relación impuestos-gastos y de dar mayor capacidad de decisión política a los Gobiernos regionales para elegir su propio nivel de exigencia fiscal. El fondo de suficiencia se concibió como mecanismo de cierre encargado de garantizar la suficiencia financiera de todas las Comunidades compensando las diferencias entre necesidades de financiación y capacidad tributaria, de una manera transparente y explícita (gráfico7).

El reto llevaba implícita la expectativa de que las CCAA, por un lado, utilizasen su proximidad para mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos y, de otro, una mayor eficacia de los mecanismos de control, que deberían cerrar el paso a excesos de gasto. Los resultados observados, sin

GRÁFICO 7.

Fondo de suficiencia en CCAA de régimen común 2007

(Euros por habitante)



Nota: En el caso de Madrid y Baleares el valor es negativo, es decir, la cifra refleja los euros transferidos por habitante de cada una de estas CC.AA. al Fondo de Suficiencia

Fuente: Ministerio de Política Territorial

embargo, no son muy alentadores. Si atendemos a los datos agregados se observa que el nuevo modelo de financiación introdujo una leve pero sostenida tendencia a la reducción del endeudamiento de las CCAA, aunque claramente insuficiente si atendemos al momento del ciclo

CUADRO 1.
Ratio deuda pública/PIB por CCAA

	Total	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Cast. La Mancha	Cast. y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	C. Valenciana	
95	6,0	7,6	4,5	3,8	3,4	4,3	4,0	2,7	3,0	8,3	6,0	8,5	3,9	3,7	5,3	10,4	7,3	6,5	
96	6,5	8,6	4,7	3,8	3,1	5,7	2,8	2,8	3,1	8,9	6,4	9,0	3,4	4,2	5,1	9,6	7,9	7,2	
97	6,8	9,2	5,3	4,0	3,3	4,7	2,9	2,8	3,4	9,7	6,0	9,2	3,0	4,4	4,7	8,7	7,9	7,7	
98	6,7	8,9	5,1	4,2	3,3	4,6	2,6	3,0	3,4	9,7	6,1	9,3	3,0	4,4	4,5	7,5	6,9	8,1	
99	6,5	8,3	5,0	4,2	3,1	3,8	3,0	2,8	3,2	9,2	6,1	9,4	3,0	4,3	4,4	6,8	6,0	9,0	
00	6,3	8,3	4,8	4,4	3,2	3,6	3,2	2,8	3,1	8,5	5,8	9,4	2,9	3,8	4,0	5,9	5,3	9,8	
01	6,4	8,0	4,5	4,4	3,0	3,6	3,4	2,6	3,4	8,4	6,3	8,9	3,2	5,7	4,1	5,5	3,8	10,0	
02	6,4	7,4	4,8	5,2	3,5	3,1	3,2	3,2	3,4	7,9	6,5	8,5	3,1	6,7	3,8	5,2	3,0	10,0	
03	6,3	7,0	4,6	5,2	4,4	3,5	3,8	3,0	3,4	7,4	6,0	8,0	3,1	6,5	3,5	4,8	3,1	10,5	
04	6,2	6,4	4,4	4,5	4,5	3,4	3,6	3,7	3,2	7,8	5,6	7,6	3,1	6,0	3,5	4,5	2,7	11,4	
05	6,3	5,9	4,1	4,1	7,0	3,9	3,6	4,4	3,7	8,1	5,1	7,3	2,8	6,3	3,0	4,2	2,0	11,6	
06	5,9	5,4	3,8	3,4	6,7	4,0	3,2	4,7	3,4	7,6	4,8	7,0	2,5	5,8	2,7	3,9	1,5	11,4	
07	III	5,5	5,0	3,5	3,1	6,8	2,8	3,0	4,4	2,9	7,3	4,6	6,6	3,9	5,5	2,5	3,6	1,3	11,0
	IV	5,7	5,0	3,5	3,2	6,9	3,7	3,3	5,2	3,4	7,5	4,5	6,9	3,6	5,4	2,4	3,6	1,0	11,3
08	I P	5,7	4,8	3,3	3,2	7,6	3,0	3,3	4,9	3,1	8,3	4,4	6,5	5,1	5,3	2,5	3,6	0,9	11,3
	II P	5,9	4,7	3,5	3,1	8,6	3,0	2,9	5,7	3,0	8,9	4,4	6,4	5,8	5,5	2,4	3,5	0,7	11,5
	III P	5,8	4,7	3,3	3,1	8,7	2,9	3,5	5,8	3,0	8,7	4,3	6,3	4,7	5,2	2,6	3,5	0,7	11,6
	IV P	6,3	5,4	4,4	3,2	8,9	4,4	3,6	6,5	4,5	9,0	5,0	6,9	4,9	5,3	2,7	4,6	1,3	11,7
09	I P	6,8	5,6	4,9	3,5	10,4	4,0	3,8	7,5	3,6	10,5	4,7	6,9	6,4	5,6	3,8	4,6	1,3	12,6
	II P	7,7	6,0	6,0	4,0	11,5	5,2	4,2	9,6	4,3	12,0	5,6	7,6	7,8	6,1	4,4	5,5	2,1	13,6
	III P	7,9	6,7	5,6	4,2	12,3	5,0	3,9	9,0	4,9	12,2	5,6	8,0	6,6	5,9	4,9	5,8	2,6	14,2
	IV P	8,2	6,9	5,8	4,8	12,4	5,7	4,9	11,6	5,8	11,6	6,2	8,7	6,5	6,1	5,0	6,1	3,8	14,1
10	I P	9,0	7,6	6,9	4,7	13,5	8,4	4,4	11,9	5,6	12,8	6,2	9,6	8,0	6,2	6,2	8,2	5,1	15,1
	II A	9,8	8,0	8,0	5,7	14,5	8,2	5,0	13,7	6,1	14,7	7,6	10,1	8,8	6,6	6,7	8,4	6,0	16,0

Fuente: Banco de España

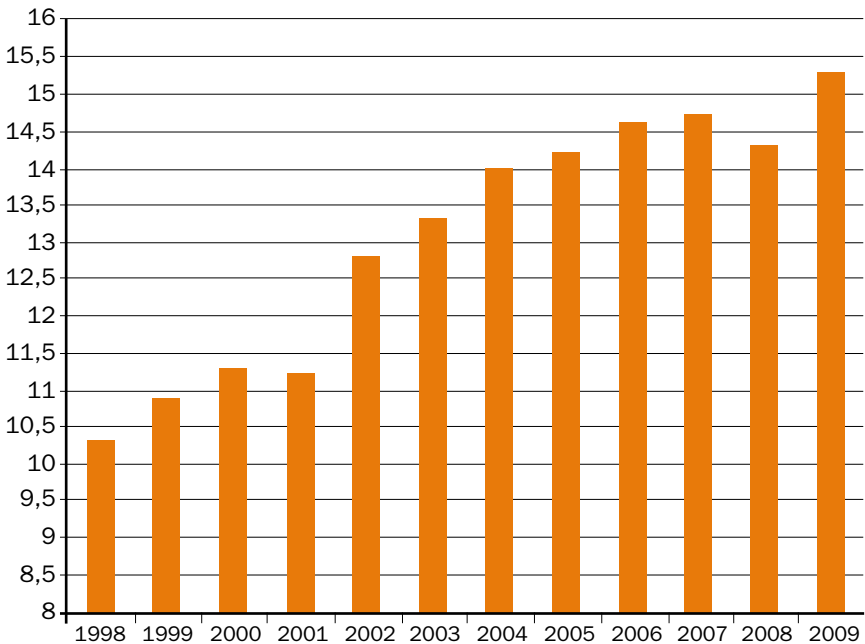
económico con el que se corresponden. Los datos indican (utilizando la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo) que la deuda conjunta equivalía en 2001 al 6,4% del PIB, al 6,3% en 2005 y al 5,7% en 2007. A partir del inicio de la crisis la deuda ha vuelto a crecer hasta el 6,3% en 2008 y el 8,2% en 2009; en el primer semestre de 2010 la deuda regional se ha disparado al 9,8% del PIB. La situación inicial de cada Comunidad y su evolución, sin embargo, difieren sustancialmente tal y como se aprecia en el cuadro 1.

En ella se observa que Valencia, Cataluña, Baleares, Castilla-La Mancha y Galicia son las Comunidades más endeudadas, todas por encima de la media nacional. De ellas, Valencia, Cataluña y Galicia partían ya de elevadas tasas de endeudamiento al comienzo de la aplicación del nuevo sistema de financiación. El caso de Castilla-La Mancha y Baleares es más llamativo, ya que partían de niveles de endeudamiento significativamente inferiores a la media en 2001. Cantabria, Asturias, País Vasco, Castilla y León, Madrid y Murcia son las más saneadas dentro de un entorno general de fuerte apelación al crédito.

Para terminar de dar sentido a todos estos datos, conviene tomar en consideración un último aspecto. Durante los años contemplados el incremento de los ingresos de todas las CCAA ha sido muy apreciable sin que con ellos hayan atendido nuevas transferencias aunque, bien es cierto, sí se les han asignado nuevas responsabilidades por vía legislativa que no han ido acompañadas de dota-

ciones financieras suficientes (el caso de la ley de dependencia, por ejemplo). El gráfico 8 muestra su evolución medida en términos de % del PIB español de cada año. Las ventajas otorgadas por el nuevo modelo de financiación, unidas a los crecimientos constantes del PIB y a la elasticidad de nuestro sistema impositivo, explican esta evolución tan favorable.

GRÁFICO 8.
Ingresos de las Comunidades Autónomas, medidos en % PIB



Fuente: Eurostat

El comportamiento aparente entre todas ellas, sin embargo, difiere notablemente. No parece existir una estructura institucional capaz de contener los excesos de gasto, ni unos incentivos igualmente eficaces para todos. Saber las razones de estos hechos excede con mucho las pretensiones de este documento: podrían haberse producido desequilibrios en las negociaciones de los traspasos (o en la renovación de los conciertos y el convenio), pueden haber variado de manera distinta las circunstancias objetivas que condicionan los costes de prestación de los servicios (demografía, inmigración), pueden estar aflorando diferentes capacidades de gestión, etc.

Tampoco es posible determinar el impacto negativo en el sistema de la falta de puesta en marcha de mecanismos adicionales de financiación regional, como el fondo de desplazados del sistema sanitario, o la reasignación de recursos que hubiese traído consigo una ágil adecuación de los criterios de reparto a la evolución de la población real. En todo caso, la efectiva aplicación de estas previsiones podría haber alterado el saldo derivado de la actuación de cada Comunidad Autónoma pero, por otro lado, habría incrementado el volumen de los recursos administrados a nivel regional. El nuevo modelo de financiación aprobado en julio de 2009, lejos de solucionar los problemas anteriores ha venido a agravarlos.

¿Es útil la descentralización?

En las últimas décadas, la descentralización ha estado de moda a lo largo de todo el mundo. Con distintos argumentos políticos, diferentes fundamentos históricos y variadas explicaciones económicas, lo cierto es que pocos países han escapado a los presuntos atractivos de la descentralización. En términos políticos, las razones culturales, lingüísticas, étnicas o religiosas han dado paso a discursos más racionales basados en los consensos económicos dominantes. La descentralización sería, desde esta segunda perspectiva, un instrumento útil para alcanzar cotas crecientes de eficiencia y competitividad.

Acercar los centros de decisión podría resultar el camino más rápido y eficaz para ajustar el gasto público a las exactas demandas ciudadanas, al tiempo que permitiría una mayor experimentación y comparación de estrategias políticas y pautas de gestión. El límite a este acercamiento lo pone el tamaño mínimo que permite no perder las economías de escala que puedan producirse en la prestación de cada servicio público. En este sentido, es difícil pensar que el tamaño de las Administraciones españolas responda a un criterio de racionalidad económica. Con bastante más de 8.000 entidades locales –entre Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, Comarcas, Mancomunidades y otras tipologías–, son muchas las que no alcanzan la dimensión mínima adecuada para la prestación eficiente de los servicios que tienen encomendados. Las CC AA, cuyas poblaciones varían entre los más de 8 millones

y los menos de 350.000 habitantes son el producto del peso de la historia y de la negociación política más que de una reflexión económica.

La convergencia de estos argumentos, políticos y económicos, ha tenido un especial curso en España. En el momento de redactarse la Constitución, las demandas de los partidos nacionalistas tuvieron un marcado componente histórico-cultural. La izquierda socialista y comunista de ámbito nacional recibió una clara influencia de los nacionalismos como consecuencia de su coincidencia antifranquista que, además, quedó reforzada por la referencia de algunos países europeos activamente presentes en nuestro proceso democratizador, como es el caso de Alemania. El centro-derecha, sin embargo, tardó más en sumarse al modelo, pero al fin una doble circunstancia le empujó a hacerlo con notable entusiasmo. De un lado pesaron, sin duda, los argumentos económicos a los que antes se hacía referencia; de otro, la evolución política del Partido Popular le llevó a ser una verdadera alternativa de gobierno sólo a partir del momento en que alcanzó el poder territorial. El único presidente del Gobierno del PP, José María Aznar, lo fue antes de una Comunidad Autónoma; el actual presidente del partido y candidato a la Presidencia del Gobierno, Mariano Rajoy, ha tenido importantes responsabilidades políticas a nivel local y autonómico, además de haber sido ministro para la Administración Territorial. Ninguno de los dos socialistas, González y Rodríguez Zapatero, había pasado antes por ninguna otra responsabilidad de gobierno. Para el Partido Popular, además, la voluntad de combatir discriminaciones y privilegios

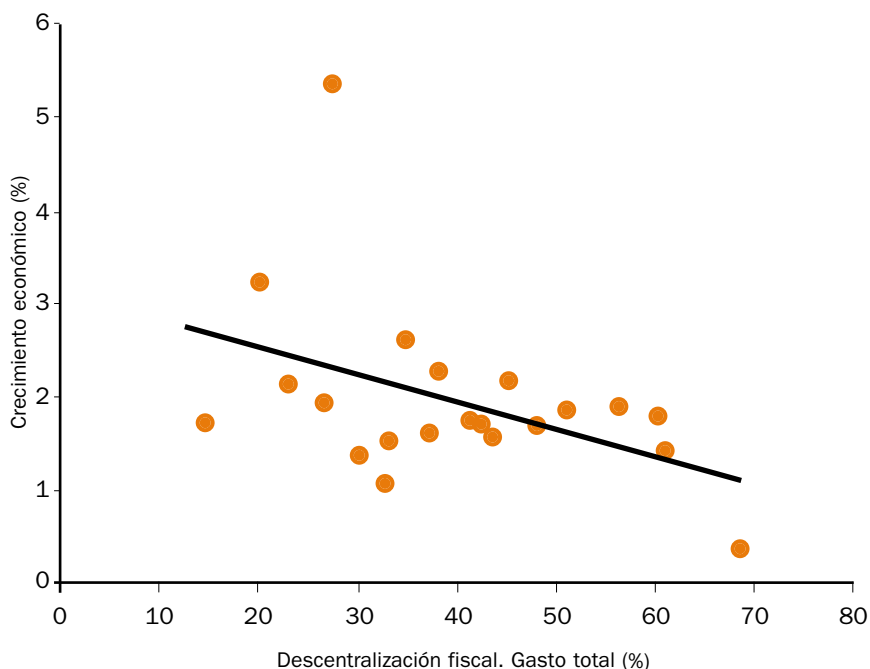
fue el motor para impulsar una creciente homogeneidad del modelo descentralizador. Los Acuerdos de 1992, en los que Aznar y Rajoy tuvieron un marcado protagonismo, fueron puestos en práctica sólo tras la llegada del Partido Popular al Gobierno en 1996 y, yendo más allá de sus iniciales previsiones, se ampliaron posteriormente para permitir el traspaso de la sanidad, inicialmente excluida del pacto.

Los estudios económicos más recientes, sin embargo, nos ofrecen nuevas perspectivas que disipan la preocupación por las posibles consecuencias inequitativas de la descentralización al tiempo que cuestionan sus beneficios económicos. Resulta especialmente interesante el trabajo elaborado por Andrés Rodríguez-Pose y Roberto Ezcurra en el Centro Internacional de Estudios Económicos y Sociales, en colaboración con la London School of Economics, a partir del exhaustivo análisis de la evolución de las cifras correspondientes a 26 países de la OCDE a lo largo de los últimos quince años. En él se destaca que en los países desarrollados “la descentralización política no afecta a la evolución de las disparidades regionales, mientras que la descentralización fiscal puede contribuir a reducirlas”; en concreto, la evidencia pone de manifiesto que la descentralización de los gastos sanitarios tiende a reducirlas. En general, según estos autores, “los países de renta alta, con disparidades internas limitadas, un Estado de bienestar fuerte y sistemas fiscales territorialmente progresivos pueden esperar que una mayor descentralización no dañará a la cohesión territorial (y, en todo caso, podrá aumentarla)”.

Sin embargo, “la descentralización fiscal parece estar dañando las perspectivas de crecimiento” en los países de la OCDE. Tomando en consideración el período 1990-2005 “la conexión entre descentralización fiscal y el rendimiento económico es negativa, significativa y robusta a la inclusión de medidas de descentralización política y administrativa”.

GRÁFICO 9.

La descentralización del gasto total y crecimiento económico en la OCDE



Fuente: Rodríguez-Pose, Andrés y Ezcurra, Roberto, ¿Funciona la descentralización? CIEES-LSE, 2010.

Esta conclusión empírica no resulta afectada por el hecho de estudiar la descentralización por el lado de los gastos o de los ingresos, ni por las distintas preferencias de gasto de los Gobiernos subnacionales. Sus conclusiones se fundamentan en los resultados mostrados en el gráfico 9, que sería prácticamente idéntico si tomásemos los datos desde la perspectiva de los ingresos.

Resulta muy interesante reproducir la conclusión final del trabajo mencionado. “En general, el análisis muestra que, al menos en el caso de los países de la OCDE, los beneficios económicos potenciales de la descentralización fiscal en términos de resultados económicos son más que contrarrestados por los peligros potenciales de la transferencia de cada vez más recursos a los Gobiernos subnacionales. Las medidas políticas y administrativas de la descentralización parecen ser incapaces de contrarrestar esta tendencia. Por lo tanto, en el caso de la OCDE, si bien la descentralización fiscal todavía puede ser una vía adecuada para promover la identidad regional y la cultura, la afirmación de que también traerá consigo algún tipo de dividendo económico puede considerarse muy cuestionable.”

En los últimos tiempos ha surgido una preocupación adicional en relación con los modelos descentralizados como consecuencia de la crisis económica y su capacidad de respuesta a la misma. La OCDE ha puesto de manifiesto la existencia de un “efecto tijera” a causa de unos gastos crecientes a nivel subcentral unidos al descenso de sus ingresos tributarios; este efecto es especialmente

acusado allí donde están atribuidas a los Gobiernos subnacionales grandes responsabilidades en gastos sociales sensibles al ciclo económico que, al tiempo, cuentan con estructuras de ingresos más volátiles. Con frecuencia este efecto sufre algún retardo en su manifestación por causas diversas, tales como los sistemas de presupuestación y posterior liquidación de impuestos, que permiten disfrutar durante algún tiempo de ingresos teóricos que luego no se materializan, o el traslado a las Administraciones regionales y locales de los costes de protección social una vez agotados los periodos de disfrute del seguro de desempleo, generalmente a cargo de las Administraciones centrales.

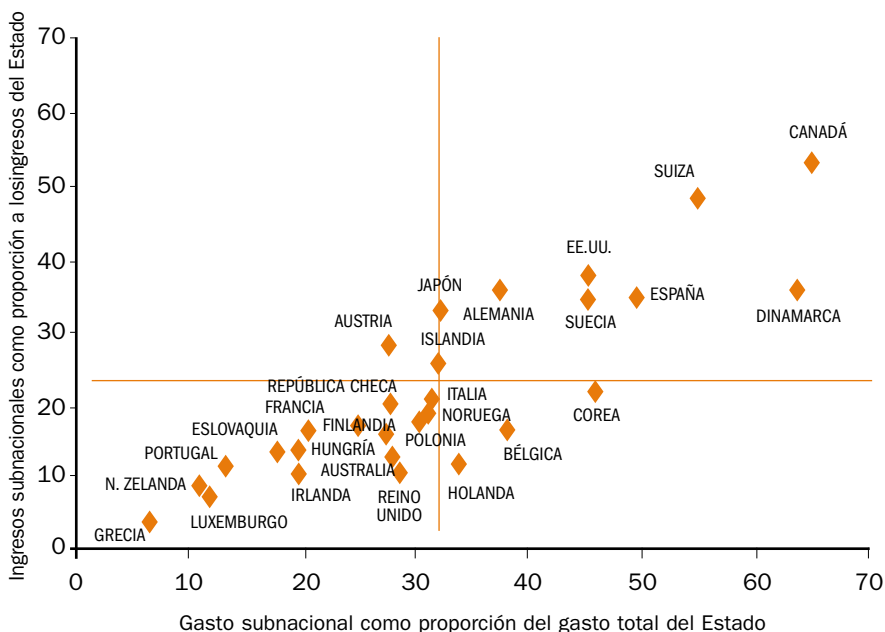
Algunas circunstancias objetivas (endeudamiento acumulado, distinta evolución regional de las bases tributarias, diversas estructuras económicas regionales y su consecuente diferencia en los niveles locales de paro y dependencia, etc.) y la distinta orientación política de los Gobiernos pueden dificultar enormemente la toma de decisiones coordinadas de política económica en situaciones de crisis. Así, por ejemplo, mientras algunos Gobiernos regionales pueden optar por impulsar planes propios de estímulo fiscal con incrementos impositivos, otros podrían estar prefiriendo la austeridad en el gasto público acompañada de recortes tributarios. La disparidad de los ciclos político-económicos también podría ser un factor adicional de descoordinación.

Sin duda alguna, la exposición a todos estos riesgos es tanto más importante cuanto mayor es el grado de descen-

tralización de las finanzas públicas de un país. Para completar todos los datos ya ofrecidos, y poder así visualizar la importancia que todas estas consideraciones tienen para un país como España, basta mostrar el gráfico 10.

GRÁFICO 10.

Reparto de los Gobiernos subcentrales en los ingresos y los gastos generales del Estado



Fuente: OCDE (2010), Sub-central governments and the economic crisis: impact and policy responses.

En definitiva, la crisis económica ha puesto de manifiesto nuevas debilidades en nuestros instrumentos de gestión de la política económica y nos muestra la necesidad de mejo-

rar notablemente la coordinación intergubernamental en las relaciones financieras para poder alcanzar una cierta coherencia macroeconómica.

Opinión pública y modelo de Estado

En términos muy generales, parece existir un amplio consenso a la hora de considerar que el proceso de descentralización español ha aportado numerosos beneficios, políticos y económicos. Es indudable que la consolidación del sistema de libertades, el despliegue del Estado del Bienestar y la prosperidad de la España democrática han coincidido en el tiempo con el proceso de descentralización y, aunque sean hechos perfectamente diferenciables, pueden haber quedado correlacionados en la percepción social. Sea ésta la razón o sean otras, lo que resulta evidente es que la opinión pública española ha venido otorgando un alto grado de respaldo al Estado de las Autonomías.

En una Comunidad Autónoma con escasa tradición autonomista como Castilla y León, por ejemplo, uno de los últimos estudios realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (estudio 2.734, año 2007) señalaba que un 58,8% de los entrevistados respaldaban el modelo vigente de organización territorial. Un 11,9% prefería un Gobierno central sin Autonomías, mientras que un 13,4% prefería que las CCAA tuviesen mayor autonomía. Los votantes del PP y del PSOE otorgaban un respaldo ligeramente mayor que la media al estado actual de las cosas (un 62,6% de respaldo

los votantes del PP, un 60,7% los del PSOE), aunque existen algunos sesgos entre los más inclinados hacia un cambio de modelo. Así un 15,1% de los votantes del PSOE quería más autonomía para las CCAA frente a un 11,8% de votantes del PP que expresaban ese mismo deseo. Del otro lado, un 13,9% de los populares querrían un Estado sin Autonomías frente a un 11,3% entre los socialistas.

Debemos tener presente que este trabajo está realizado durante la vigencia del anterior modelo de financiación y apenas iniciado el proceso de modificación de determinados Estatutos que se comenzó con el de Cataluña en julio de 2006, año en el que también se flexibilizó la legislación de estabilidad presupuestaria. Quiere esto decir que las cifras antes observadas son consecuencia de unas características competenciales y financieras previas a las actuales y que las percepciones pueden estar cambiando con rapidez.

En este sentido, resulta muy interesante observar la evolución de la percepción pública de nuestro modelo de organización territorial a través de los trabajos realizados por el CIS a lo largo de los últimos 12 años. Aunque los estudios no son del todo equivalentes, ni la estructura de los cuestionarios es idéntica, sí resulta posible comparar algunas respuestas relacionadas con la valoración general que los españoles hacen del Estado autonómico (cuadro 2).

Una primera pregunta ha permitido elegir en todos ellos entre cuatro opciones (cinco en el estudio de 2010) para deter-

CUADRO 2.

¿Con qué fórmula de organización del Estado estaría Vd. más de acuerdo?

	1998	2002	2005	2010
Sin Autonomías	14	9.2	8.7	14.1
CCAA con menos poder	-----	-----	-----	11.2
Igual que ahora	45.8	48.1	51.4	42.3
CCAA con más poder	24.1	26.5	26.3	16.6
Independencia posible	6.5	6.3	6.6	6.5

minar cuál sería el modelo de organización territorial preferido por los españoles. La mayoría, de manera decreciente en la última oleada, opta por el modelo tal y como está configurado en la actualidad. Aquellos que preferirían un modelo que dejase abierta la puerta a la independencia de aquellas Comunidades que así lo desearan se mantienen constantes en el entorno del 6,5% de los encuestados. Si embargo se aprecia con facilidad que la segunda opción ha pasado significativamente de ser el 24,1% que en 1998 querían unas CCAA con más poder a un 25,3% que, conjuntamente, ahora prefieren la desaparición de las Comunidades (un 14,1%) o la disminución de su poder (11,2%).

CUADRO 3.

Consecuencias políticas de la descentralización

(Diferencia entre muy/bastante de acuerdo y muy/bastante en desacuerdo)

	1998	2002	2005	2010
Ha contribuido a desarrollar los separatismos	14.8	6.8	11.5	16.5
Ha contribuido a una mejor convivencia entre nacionalidades y regiones	4.5	6.3	5.2	-4.5

También se observan significativas variaciones en la eficacia de las razones políticas que generalmente se utilizan para justificar el Estado autonómico desde posiciones no nacionalistas. El siglo XXI arrancó con una escasa preocupación por el efecto que la descentralización política hubiese podido tener como elemento de justificación y legitimación de los separatismos. Una década más tarde, sin embargo, la preocupación sobre esos posibles efectos perniciosos se extiende notablemente entre los españoles (cuadro 3). Concretamente, un 47,6% de los preguntados considera que las CCAA han contribuido al desarrollo de los separatismos. Tampoco les parece a los españoles en 2010 que la aparición de las CCAA haya facilitado una mejor convivencia entre las distintas regiones. Un 39,1% de los encuestados se muestran bastante (un 27%) o muy en desacuerdo (un 12,1%) con la afirmación “las CCAA han contribuido a una mejor convivencia entre las distintas regiones y nacionalidades.

CUADRO 4.

Balance de la creación y desarrollo de las CCAA

	1998	2002	2005	2010
Más bien positivo	65.1	67.4	68.3	47.9
Ni positivo ni negativo	10.1	10.8	8.9	12.9
Más bien negativo	14.5	12.6	15.2	26.2

Las razones anteriores, junto a otras más vinculadas a su capacidad de gestión de los intereses públicos, hacen que la valoración general de las Comunidades se haya de-

teriorado notablemente en los últimos tiempos (cuadro 4). Aunque la mayoría sigue haciendo un balance positivo del recorrido descentralizador de las últimas tres décadas, son ahora casi 20 puntos menos que hace una década.

El pesimismo se extiende aun más en los últimos años cuando se solicita a los entrevistados una valoración final de conjunto (cuadro 5). Frente a un 49,6% que en 2005 consideraban que las CCAA habían funcionado bien o muy bien, sólo un 30,8% lo piensan ahora; frente a un 9,5% que en 1998 afirmaban que las Comunidades habían funcionado mal o muy mal, un 17,5% lo piensan ahora. El escepticismo de los que optan por considerar que el funcionamiento ha sido “regular” es en 2010 la opción preferida por la gran mayoría.

CUADRO 5.

En conjunto, ¿cómo han funcionado las CCAA?

	1998	2002	2005	2010
Muy bien	1.7	1.5	3.6	0.9
Bien	37.5	42.1	46.0	29.9
Regular	41.8	40.4	35.3	44.5
Mal	8.2	6.6	7.2	14.6
Muy mal	1.3	1.2	1.3	2.9

Por último, no cabe ignorar la creciente disparidad política que se encuentra tras todas las valoraciones anteriores. En el más reciente de los estudios comentados, casi el 40% de quienes se declaran votantes del PP en 2008 declara

preferir un Estado sin Autonomías o con menos poder autonómico. Entre estos votantes, sigue siendo levemente mayoritaria la opción de dejar las cosas como están (un 41,6% opta por esa posición) pero las cifras se aproximan mucho. Entre los votantes socialistas quienes quieren Comunidades con menos poder o su simple desaparición superan levemente a los que desean mayor autogobierno regional o la posibilidad de independizarse (un 21,4% frente a un 21,1%), pero en este caso los partidarios de la situación actual son clara mayoría (un 49,2%).

Entre los votantes populares, un 62,9% están muy de acuerdo con que las CCAA han contribuido al desarrollo de los separatismos y un 39,2% hacen un balance más bien negativo de la creación y desarrollo de las Autonomías (frente a un 36,2% que lo hace más bien positivo). Entre los socialistas también son mayoría quienes consideran que las CCAA han contribuido al desarrollo de los separatismos, aunque sólo representan un 44,9% del total y, a pesar de que son netamente minoritarios, un significativo 21% de sus electores hace un balance más bien negativo para España de la creación de las Autonomías.

Por último resulta curioso observar cómo el sociómetro elaborado por el Gobierno Vasco en mayo de 2010 enfoca esta cuestión, tanto por la pregunta planteada como por las respuestas alternativas que se ofrecen. El resultado no resulta demasiado esclarecedor salvo en lo que refleja sobre el enorme pluralismo político vasco y la confusión de algunos de sus dirigentes.

CUADRO 6.

Sociómetro País Vasco

Mayo de 2010

	TOTALES	
De las siguientes opciones, ¿cuál le parece a vd. más adecuada para solucionar los problemas políticos del País Vasco?	El cumplimiento pleno del Estatuto de Gernika	14
	La reforma del actual estatuto para adecuarlo al siglo XXI	15
	La elaboración de un nuevo estatuto diferente del actual	9
	La creación de una España federal incluyendo a Euskadi como estado	9
	La independencia del País Vasco	18
	Otras respuestas	6
	Ns-Nc	30
Porcentajes verticales	100	

Se suele afirmar que la descentralización del gasto, unida a la falta de visibilidad del coste tributario de los servicios, ha podido generar un proceso de ilusión financiera favorable a los Gobiernos autonómicos: una Administración Pública que ofrece servicios básicos de manera generosa sin reclamar los ingresos necesarios para pagarlos es una especie de maná llamado a triunfar. Otros trabajos del CIS nos ofrecen una información más rica y compleja sobre este fenómeno.

En el más reciente estudio “Opinión pública y política fiscal” (trabajo 2.809, de julio de 2009) se pone de manifiesto que son mayoría los españoles que consideran que es el Gobierno central el que mejor administra lo que recauda por impuestos (un 25,2% del total, frente a un 19% que destaca a las CCAA y un 12% que se decanta por

los Ayuntamientos). Sin embargo, es más clara aún la mayoría que preferiría una mayor descentralización del gasto; en concreto, un 52,8% considera que el Estado debería gastar menos para que las Autonomías pudiesen gastar más, y un 57,7% piensan que parte del dinero de las CCAA debería ser administrado por los Ayuntamientos. Posiblemente como consecuencia de que los españoles consideren mejor gestor al Estado y del valor que atribuyen a la estabilidad financiera, un 79,8% estima que éste debería tener algún tipo de actuación para evitar que las Autonomías se endeuden en exceso.

Tal vez se puede explicar la paradoja de que los españoles consideren a la Administración del Estado un mejor gestor y, sin embargo, prefieran un mayor gasto de las CCAA y los Ayuntamientos por la preferencia general por los gastos regionalmente administrados (sanidad, educación, servicios sociales) sobre los propios del Estado (infraestructuras, defensa, justicia, etc). Se puede comprobar que, en términos generales, los ciudadanos identifican con bastante precisión a los responsables políticos de la gestión de los servicios públicos. Tomando de nuevo como referencia a Castilla y León, podemos observar los siguientes datos (cuadros 7 y 8):

CUADRO 7.

Por lo que usted sabe, ¿quién es el principal encargado de gestionar los siguientes servicios: el Gobierno central, el Gobierno de Castilla y León o el Ayuntamiento?

	Gobierno central	Gobierno de Cast. y León	Ayunt.	N.S.	N.C.	(N)
Educación	40,0	42,9	1,6	15,0	0,5	(1490)
Pensiones	76,8	11,4	0,3	11,3	0,3	(1490)
Sanidad	30,2	58,3	0,2	11,0	0,3	(1490)
Infraestructuras (transportes y comunicaciones)	53,2	28,5	2,8	14,8	0,7	(1490)
Seguridad ciudadana	49,5	20,7	16,3	13,2	0,3	(1490)
Vivienda	55,8	25,0	4,6	14,1	0,5	(1490)
Servicios sociales	29,7	41,3	14,8	13,7	0,5	(1490)
Desempleo	59,5	26,7	1,3	12,2	0,3	(1490)
Medio ambiente	43,2	38,3	2,2	15,7	0,6	(1490)
Control de inmigración	74,8	9,9	0,9	14,1	0,4	(1490)
Urbanismo	24,4	23,4	35,3	16,4	0,5	(1490)

CUADRO 8.

¿Y quién cree usted que gestiona estos servicios, el Gobierno central, el Gobierno de Castilla y León o el Ayuntamiento?

	Gobierno central	Gobierno de Cast. y León	Ayunt.	N.S.	N.C.	(N)
Un colegio o instituto público	11,6	60,1	9,9	17,9	0,5	(1490)
Un ambulatorio o centro de salud	7,7	74,3	6,6	11,1	0,2	(1490)
Los servicios de urgencia	7,7	72,1	6,6	13,3	0,3	(1490)
Los servicios de guardería pública	5,6	39,8	32,2	21,5	0,9	(1490)
Los servicios de atención domiciliaria	5,2	40,4	37,1	16,8	0,4	(1490)
Los servicios de la policía	33,8	16,4	32,5	15,0	2,2	(1490)
El autobús urbano	1,8	10,3	71,1	15,4	1,5	(1490)

Hechas estas mismas preguntas en Cataluña, el resultado es el siguiente (cuadros 9 y 10):

CUADRO 9.

Por lo que usted sabe, ¿quién es el principal encargado de gestionar los siguientes servicios: el Gobierno Central, el Gobierno de la Generalitat o el Ayuntamiento?

	Gobierno central	Gobierno de la Generalitat	Ayunt.	N.S.	N.C.	(N)
Educación	33,9	56,9	2,1	6,7	0,3	(1500)
Pensiones	75,3	18,9	0,5	4,8	0,5	(1500)
Sanidad	39,3	54,3	0,7	5,1	0,7	(1500)
Infraestructuras (transportes y comunicaciones)	50,3	37,1	5,3	6,3	1,0	(1500)
Seguridad ciudadana	24,3	59,9	9,5	5,4	0,9	(1500)
Vivienda	42,5	43,4	6,3	6,7	1,1	(1500)
Servicios sociales	28,5	51,5	12,5	6,3	1,2	(1500)
Empleo	51,0	38,7	1,8	6,9	1,6	(1500)
Medio ambiente	45,7	41,5	3,9	7,3	1,7	(1500)
Control de inmigración	78,0	15,1	0,6	5,0	1,3	(1500)
Urbanismo	24,9	34,7	32,5	6,7	1,1	(1500)

CUADRO 10.

¿Y quién cree usted que gestiona estos servicios, el Gobierno central, el Gobierno de la Generalitat o el Ayuntamiento?

	Gobierno central	Gobierno de la Generalitat	Ayunt.	N.S.	N.C.	(N)
Un colegio o instituto público	9,3	70,2	13,1	6,5	0,9	(1500)
Un ambulatorio o centro de salud	8,4	75,0	11,1	4,8	0,7	(1500)
Los servicios de urgencia	8,5	74,8	10,4	5,1	1,1	(1500)
Los servicios de guardería pública	6,8	51,6	33,5	7,0	1,1	(1500)
Los servicios de atención domiciliaria	6,9	64,1	19,7	8,4	0,9	(1500)
Los servicios de la policía	12,1	63,8	17,8	4,7	1,6	(1500)
El autobús urbano	4,7	33,7	54,9	4,2	2,5	(1500)

A riesgo de simplificar en exceso los resultados de estos estudios, podría afirmarse que existe una correcta visualización de las responsabilidades políticas en la Administración del gasto público. Cuando se pregunta de manera genérica, en muchas materias el carácter compartido o distribuido de las competencias aflora con naturalidad. Las pensiones “son” del Estado; la educación y la salud, compartidas; la seguridad ciudadana central/local en Castilla y autonómica/local en Cataluña, etc. Cuanto más directamente se pregunta por la instalación en la que se presta el servicio (el colegio, el hospital, la comisaría, el autobús) con más claridad los aciertos se imponen. Una cosa es quienes tienen la responsabilidad política sobre una materia y otra

quienes gestionan los servicios de cara a los ciudadanos, y éstos parece que lo saben.

Por otro lado, parece confirmarse un respaldo general al sistema de distribución de gastos con algunos sesgos pre-visibles. Algunos en Castilla y León preferirían mayor peso del Estado en la Educación (+7.7) o la Sanidad (+5.4). En Cataluña, sin embargo, existe una tendencia generalizada a reclamar más poder para la Generalidad en todas las áreas (salvo en seguridad ciudadana, donde hay una leve reclamación de mayor peso local, + 4.5, a costa de la Generalidad y del Estado).

Cuando se interroga sobre el prestigio de las Administraciones se manifiesta el mismo sesgo: en Cataluña la Generalidad administra mejor, tiene mejores funcionarios, es más transparente y atiende mejor las demandas ciudadanas. En Castilla y León, el Estado tiene mejores resultados en los tres primeros aspectos, aunque la Comunidad Autónoma es más próxima al ciudadano. Al margen de lo anterior, es destacable que cuando se pregunta sobre la mayor transparencia y la mejor administración de los recursos públicos, en ambas Comunidades la respuesta “ninguna” es claramente mayoritaria.

Sin duda, existe una aparente incoherencia entre los trabajos que observan nuestro modelo autonómico desde una perspectiva económico-financiera, como los últimos comentados, y aquellos que lo hacen con un enfoque más estrictamente político. Los primeros parecen valorar mejor

el modelo descentralizador, al menos cuando se reclama una mayor transferencia de recursos a pesar de algunas dudas sobre su capacidad de gestión. La razón de esta paradoja puede estar no tanto en el respaldo político al Estado de las Autonomías como en la preferencia mayoritaria, como antes se comentaba, por los gastos sociales ahora administrados en el nivel autonómico.

Propuestas para el futuro

Todo lo expuesto hasta ahora nos permite apuntar unas primeras conclusiones que sirvan de base para realizar algunas consideraciones sobre las necesarias líneas de reforma del modelo autonómico y de su financiación:

Primera. El esquema configurado en el Título VIII de la Constitución ha sido útil durante tres décadas. El original impulso dado por los partidarios de otorgar mayor autogobierno a determinadas regiones por razones estrictamente identitarias, ha sido posteriormente secundado por aquellos que vieron en la descentralización un instrumento eficaz para la mejora de la eficiencia económica. El resultado de ambos impulsos, ahora muy interconectados en el debate político de todas las CCAA, es que el peso financiero de las regiones españolas es el mayor de toda la Unión Europea.

Segunda. El progresivo incremento del peso relativo de las CCAA ha sido el sostén del equilibrio político del modelo desde 1978; sin embargo, a la vista de la comparación

internacional, no parece posible ni deseable continuar en el futuro por este camino. Éste seguirá siendo, no obstante, el programa político de los partidos nacionalistas durante la próxima década, tarea en la que encontrarán respaldo y legitimación en una parte del partido socialista. La demanda de mayor autogobierno y la inestabilidad política derivada de ella cuando no existen ya márgenes para la cesión serán un elemento central del debate español durante los próximos años.

Tercera. La opinión pública española respalda mayoritariamente un modelo altamente descentralizado como el autonómico, aunque las dudas crecen con claridad. Hay una clara aceptación social del sistema, sin perjuicio de la existencia de diferencias regionales tan acusadas como previsibles y de crecientes disparidades entre posiciones políticas alternativas. Esa aceptación no parece ser producto de un fenómeno de ilusión fiscal. Los ciudadanos conocen el sistema, identifican a los responsables políticos del gasto y valoran razonablemente sus esfuerzos de gestión (o censuran la falta de los mismos). Existe, además, demanda social para reforzar la descentralización a favor de los Ayuntamientos.

Cuarta. A pesar de lo anterior, hay claros síntomas de agotamiento del modelo. La conflictividad política se ha ido incrementando a medida que avanzaba el proceso descentralizador hasta llegar a un punto en el que parecen haberse agotado los márgenes para el consenso. La crisis económica está acentuando la percepción de que se han cometido numerosos excesos en el gasto y resalta la existencia

de duplicidades y desajustes. Por otro lado, a las ineficiencias derivadas de la complejidad normativa y la ruptura de la unidad de mercado, se unen ahora los indicios suscitados por la evidencia empírica de que, con carácter general, la descentralización ha supuesto un lastre para el crecimiento económico de los países desarrollados.

Quinta. La aprobación de un nuevo Estatuto catalán en junio de 2006 y de un nuevo modelo de financiación para todas las Comunidades de régimen común, en julio de 2009, han roto todos los consensos que hasta ahora habían fundamentado el desarrollo del Estado autonómico. La nueva ruptura de la homogeneidad básica en la tabla de competencias de las diferentes CCAA incrementará el peso del gasto regional español al tiempo que complica notablemente el diseño de un modelo de financiación único para todas ellas. De hecho, la consecuencia necesaria de la aprobación de Estatutos desiguales es la existencia de acuerdos de financiación singulares, si bien la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el nuevo Estatuto catalán ha recortado notablemente algunas pretensiones.

A partir de estas conclusiones es posible realizar algunas consideraciones de cara al futuro de nuestro modelo territorial:

- Es imprescindible alcanzar nuevos acuerdos constitucionales que permitan redefinir el modelo para garantizar su viabilidad y estabilidad futuras. Cualquier planteamiento serio de una reforma de la financiación regional y local

debe partir del reconocimiento de la clara aceptación social de la descentralización política, de la debilidad de las normas constitucionales que lo ordenan y de la creciente inestabilidad política alcanzada. Ningún país con niveles de descentralización próximos a los nuestros cuenta con un marco constitucional tan laxo e impreciso. La búsqueda de un sistema más estable no debe entenderse como el imposible diseño de un sistema óptimo, cerrado e inmutable, sino como un intento ineludible de concretar una serie de criterios explícitos sobre los que articular instrumentos eficaces para llevarlos a la realidad.

- La reforma debería estar orientada a garantizar los beneficios potenciales de la descentralización y a eludir en lo posible sus inconvenientes y riesgos. Para caminar en la primera dirección sería necesario adecuar el tamaño de los receptores de la descentralización, sobre todo de las entidades locales, para ajustarlo a las necesidades de una gestión eficaz de los servicios públicos que tienen encomendados. La reciente decisión griega de suprimir las entidades locales de menos de 10.000 habitantes, agrupándolas en corporaciones que superen dicha cifra, es una respuesta interesante ante una necesidad real forzada por la situación. Otros países europeos, sin las prisas inducidas por la crisis económica, siguieron este mismo camino hace años en la búsqueda de una mayor eficacia en la descentralización.
- La enorme disparidad de la población de las CCAA hace difícil pensar que todas ellas tengan el tamaño ade-

cuado para prestar los servicios que les están atribuidos. Adicionalmente, el artículo 166 de la Constitución establece severos límites para la aprobación de acuerdos que permitan la gestión y prestación conjunta de dichos servicios entre distintas Comunidades, lo que en la práctica ha llevado a su inexistencia. Alemania redimensionó hace años el tamaño de sus *länder*, forzando su agrupación. Sea éste el camino, o el del estímulo de la cooperación interregional, es necesario explorar esta vía de mejora de la eficiencia.

- Es imprescindible articular mecanismos eficaces de intercambio de información que permitan el contraste público de la eficacia de las distintas Administraciones en la prestación de los servicios públicos. Sólo así es posible obtener los beneficios que la experimentación y el aprendizaje potencialmente pueden producir en un sistema descentralizado. El *benchmarking* institucionalizado, es decir, el conocimiento público de indicadores comparados capaces de medir la eficiencia en las Administraciones, es una necesidad política ineludible.
- Para eludir los inconvenientes y riesgos de la descentralización resulta necesario formalizar e integrar de manera mucho más transparente y eficaz los mecanismos de decisión política. Mientras unos establezcan beneficios sociales crecientes y otros no tengan incentivos más claros para la contención del gasto ningún modelo de financiación podrá estabilizar el sistema. La asimetría competencial inherente a nuestra realidad histórica introduce

evidentes dificultades a la hora de establecer mecanismos conjuntos de decisión; eso aconseja recuperar en todo lo posible la homogeneidad perdida tras los últimos procesos de reforma estatutaria. En la medida en la que se mantengan asimetrías significativas es imprescindible articular mecanismos que la tengan en cuenta a la hora de diseñar los procesos de toma de decisiones, de manera que no incorporen indeseables distorsiones. No es razonable, por ejemplo, que los representantes de una Comunidad en cuyo territorio no es de aplicación el contenido de una norma concreta sean decisivos a la hora de decidir su aplicación en el resto del territorio nacional.

- Mejorar la eficiencia en el funcionamiento ordinario del sistema requiere también atribuir mejor competencias y responsabilidades, evitando así las duplicidades. Es urgente eliminar la prestación de “servicios impropios”, bien sea mediante su prohibición efectiva y consecuente sanción, o mediante la atribución expresa de competencias y su financiación.
- Es igualmente imprescindible reforzar la estabilidad de las normas básicas de reparto de ingresos mediante su constitucionalización. Es necesario trasladar a las Administraciones subcentrales la certeza de que en todo momento los gastos generados por su acción de gobierno deberán ser atendidos con sus propios recursos y que las reglas sólo podrán ser modificadas en el futuro mediante el acuerdo de los dos grandes partidos políticos nacionales. Mientras la cuantía de la financiación de-

penda de mayorías parlamentarias coyunturales, el incentivo para ejercer una mayor presión política sobre el Gobierno central será poderoso y los comportamientos financieramente irresponsables se repetirán una y otra vez.

- Se debe mejorar la transparencia del sistema autonómico de ingresos públicos. Un sistema tributario único tiene innumerables ventajas: reduce los costes de información de los contribuyentes, es de más fácil gestión, evita quiebras en la unidad del mercado, garantiza mejor la equidad en la aplicación del sistema fiscal y es perfectamente compatible con cierta diversidad normativa. La doble imposición, sin duda, es una fuente de distorsiones económicas muy indeseable. Una gestión federal o consorciada de la Administración tributaria en su conjunto es una opción, aunque no resulta estrictamente necesaria. Una imagen plenamente diferenciada de la AEAT y una buena política de información hacia los contribuyentes podría hacer más por la transparencia del sistema que un mayor fraccionamiento de las figuras tributarias o el incremento de la capacidad normativa autonómica.
- Es necesario establecer mecanismos explícitos y comprensibles de equidad. Es difícil encontrar un criterio más intuitivo y justo que la igualación de la financiación per cápita. Sin duda caben –y son deseables– ajustes atendiendo a la variación evidente del coste de prestación del servicio en función de algunas características de la población: la financiación educativa debe estar correlacio-

nada con el número de personas en edad escolar o universitaria, la financiación sanitaria varía en función de la edad por razones naturales y regulatorias (copago de medicamentos), la dependencia tiene un coste directamente derivado del número y características de sus beneficiarios, etc. Las transferencias derivadas de las políticas de equidad interterritorial se deben articular de manera transparente desde las regiones generadoras de riqueza a las receptoras de los fondos.

- Debemos tener presente que la política regional europea ha permitido desarrollar a lo largo de los últimos años la mayor operación de solidaridad financiera interterritorial de la historia de España. La significativa reducción de los fondos europeos estructurales y de cohesión nos privará en el futuro de este eficaz instrumento de política territorial interna. El mantenimiento de unos elementos básicos de cohesión en un entorno de fuerte autonomía financiera regional obliga a pensar en nuevos fondos nacionales específicos que continúen la tarea desarrollada por la UE en territorio español.
- Es imprescindible y urgente mejorar los instrumentos de estabilidad financiera del sistema. La previsible continuidad en el tiempo de los gastos atribuidos a las CCAA, dada su naturaleza, hace aconsejable desligar sus ingresos del ciclo económico. Para hacerlo posible, sin merma de su autonomía, podría establecerse un Fondo de estabilidad en la financiación de los servicios públicos que compensase los altibajos a lo largo del ciclo.

- Por último, es preciso establecer límites adicionales al endeudamiento e, incluso, promover su completa desaparición en los niveles subcentrales de gobierno.

En definitiva, hablar hoy de federalismo para insinuar el sentido de las futuras reformas constitucionales tan solo añade confusión. Quienes utilizan el término para reclamar mayor descentralización política y administrativa parecen ignorar que España ha sobrepasado con creces los niveles de los países así denominados. Quienes buscan en la teoría del federalismo el fundamento teórico para reforzar la homogeneidad del sistema minusvaloran el peso de nuestra historia pasada y de la experiencia reciente; de la realidad social y política española, y de las profundas rigideces que todo ello produce.

La salida no vendrá de modelo teórico alguno, ni de la importación de fórmulas ajenas. Podemos seguir llamando Estado autonómico al peculiar sistema español de descentralización, pero debemos reformularlo si queremos que siga siendo un instrumento útil para ordenar la convivencia. Necesitamos reglas mucho más transparentes, eficaces y justas. Tenemos que seguir buscando una estructura nacional que ofrezca espacio suficiente a las aspiraciones de singularidad sin quiebra de la unidad, que permita la diferencia al tiempo que proscriba el privilegio. Sobran para este debate las disputas nominalistas, tan equívocas como estériles, y también las utopías secesionistas, incompatibles con una idea de nación que comparte la inmensa mayoría y que, precisamente por eso, resulta irrenunciable.

Si algo ha dejado meridianamente claro la reciente sentencia del Tribunal Constitucional es que la Constitución no conoce otra nación que la española. A partir de ahí, la generación actual tiene que ser capaz de encontrar un nuevo compromiso válido, al menos, para las próximas décadas. Ésa es, a partir de ahora, la gran responsabilidad de todos.

Bibliografía

Baskaran, T. y Feld, LP. (2009)

Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Is there a relationship? CESIFO, Working paper nº 2721

Blöchliger, H., Charbit, C., Piñero

Campos, JM., Vammalle, C. (2010)
Sub-central governments and the economic crisis: impact and policy responses. OECD, Economics Department Working Papers Nº. 752.

Centro de Investigaciones

Sociológicas (CIS)

- Barómetro autonómico II, estudio nº 2829 (2010)
- Opinión pública y política fiscal, estudio nº 2809 (2009)
- Atribución de responsabilidades, estudio nº 2734 (2007)
- Barómetro autonómico I, estudio nº 2610 (2005)

• Instituciones y Autonomías II, estudio nº 2455 (2002)

• Instituciones y Autonomías I, estudio nº 2286 (1998)

Gabinete de Prospección

Sociológica, Gobierno Vasco (2010)
Sociómetro vasco nº 42: Opinión política.

González-Páramo, JM. (Ed.) (2001)

Bases para un sistema estable de financiación autonómica. Fundación BBVA.

Ministerio de Política Territorial

(2010)
Informe económico-financiero de las Administraciones territoriales 2007.

Ministerio de Política Territorial

(2009)
El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Evolución 2002-2007.

Ministerio de la Presidencia (2010)
Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, Registro Central de Personal.

Mizell, L. (2008)
Promoting performance: using indicators to enhance the effectiveness of sub central spending. OECD, Network on fiscal relations across lev-

els of government, Working Paper nº 5.

Rodríguez-Pose, A. y Ezcurra, R. (2010)

¿Es la descentralización fiscal perjudicial para el crecimiento económico? Análisis de los países de la OCDE. Centro Internacional de Estudios Económicos y Sociales.