



POR UN ESTADO AUTONÓMICO RACIONAL Y VIABLE

Julio Gómez-Pomar
Mario Garcés Sanagustín
Gabriel Elorriaga Pisarik

POR UN ESTADO AUTONÓMICO RACIONAL Y VIABLE

**Julio Gómez-Pomar
Mario Garcés Sanagustín
Gabriel Elorriaga Pisarik**

© FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2010

ISBN: 978-84-92561-12-4

Depósito Legal:

Impreso en España / Printed in Spain

ÍNDICE

LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS EN LAS CCAA EN ESPAÑA. UN ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS ECÓNOMICOS	
Julio Gómez-Pomar	5
LA DESCENTRALIZACIÓN AUTONÓMICA EN PERSPECTIVA PRESUPUESTARIA Y ADMINISTRATIVA. UN ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES	
Mario Garcés Sanagustín	49
LA FINANCIACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO: PROPUESTAS DE FUTURO	
Gabriel Elorriaga Pisarik	125
APÉNDICE: Nación y solidaridad: la factura del Tinell	174

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 descuente 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 incurren 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.

**LA DESCENTRALIZACIÓN
AUTONÓMICA EN PERSPECTIVA
PRESUPUESTARIA Y
ADMINISTRATIVA. UN ANÁLISIS
DE OPORTUNIDADES**

Mario Garcés Sanagustín

Interventor y auditor del Estado. Inspector de Hacienda

Introducción

Desde la promulgación y la entrada en vigor de nuestra Constitución de 1978, la descentralización política ha sido contemplada como una fuente de oportunidades y como un desafío del que dependía en buena medida el futuro de toda la nación. Actualmente, esa percepción debería mantenerse intacta, puesto que nuestra estructura y modelo de organización territorial se han interiorizado en la conciencia ciudadana hasta el punto de considerarse una parte consustancial del paisaje sociopolítico. Ahora bien, el transcurso del tiempo permite extraer algunas conclusiones y desprenderse del acriticismo que ha marcado esta evolución.

La consolidación del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas (CCAA) mitiga la pulsión política precedente basada en la necesidad asumir todas las competencias. El discurso político se ha centrado inevitablemente en el espacio de atribuciones que las CCAA podían asumir a la vista de sus Estatutos de Autonomía, cuyas distancias en esta materia son milimétricas, a salvo de las excepciones correspondientes a las Comunidades Forales. Pero la situación actual de graves desajustes fiscales y la creciente preocupación de los ciudadanos sobre el destino y aplicación de los fondos públicos generan un debate que probablemente llegue con cierto retraso a nuestro país, y que no es otro que el de los costes de ineficiencia que pueden producir algunos modelos de gestión autonómica.

En un juego de espejos, en el que los ciudadanos pueden contemplar en un mismo espacio geográfico hasta diecisiete modelos de gestión presupuestaria y pública, la comparación incita al cambio. Los poderes públicos autonómicos replican estructuras y organizaciones ajenas, generando una mitosis de funciones y servicios que se compeadece mal con un estudio racional de utilidades y necesidades. Esta clonación se alimenta también de la voracidad de algunas formaciones políticas que, ayunas de otros planteamientos, indagan en las recetas ideadas en otros territorios para plagiar determinadas propuestas. Y este proceder, lejos de aportar beneficios y ventajas sociales, cronifica en algunas ocasiones la ineficiencia en la gestión pública.

Además, a lo largo de estas tres últimas décadas, la gestión de las CCAA ha sido la del gasto autonómico, propiedad de éstas frente al ingreso, esto es, frente a la financiación territorial, cuya radicación central la convertía en el núcleo de negociación con el Estado. Por eso, resulta todavía más capital centrar los esfuerzos de los estudios en analizar los costes y beneficios del desarrollo competencial de las CCAA, a fin de determinar si existen espacios sustanciales para la mejora.

Este análisis y examen de la situación presente debe hacerse a partir de los presupuestos de las diferentes CCAA, analizando su evolución y comparando sus principales magnitudes funcionales y económicas. Un estudio de eficiencia por cada política pública de gasto autonó-

mico exigiría un conocimiento profundo de las circunstancias endógenas y exógenas de todos los agentes administrativos, aspecto que se torna imposible en un trabajo como el presente.

Por otro lado, y en clave administrativa, se analiza la planta autonómica y la taxonomía de las diferentes entidades públicas que conforman las CCAA, donde se advierten las tendencias genuinas de cada territorio. Por último, y en conexión directa con la organización pública, el estudio concluye con el análisis de la demografía administrativa, esto es, con el estado actual de la situación de los empleados públicos en nuestro país y con los efectos derivados de la descentralización en su número y composición.

Análisis presupuestario de las CCAA en 2009

Desde un punto de vista metodológico, las vías de información utilizadas para elaborar este estudio han sido básicamente los presupuestos aportados por las diferentes CCAA y que recaba la Dirección General de Coordinación Financiera con éstas y con las Corporaciones Locales. El análisis se ha llevado a cabo sobre presupuestos iniciales que incorporan información respecto de los órganos y entidades del sector público administrativo, sin que se haya podido incluir información de las entidades del sector público empresarial y fundacional, habida cuenta que éstas se ordenan conforme a una estructura presump-

taria diferente que hace inviable la integración contable del conjunto del sector autonómico.

Para obtener evidencia de la representatividad del fenómeno de la descentralización política española, el siguiente cuadro 1 reproduce la distribución del gasto público total entre los diferentes niveles de gobierno de acuerdo con los presupuestos iniciales para 2009:

CUADRO 1.

Administración Pública

Porcentaje e importe total (en millones de euros)

Administración Pública	Porcentaje	Importe total (en millones de euros)
Estado	19,2%	104.901,22
Seguridad Social	28,8%	137.212,81
CCAA	36,6%	174.749,30
Corporaciones Locales	15,4%	73.400,00
TOTAL	100%	490.263,33

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Además, si deducimos la provisión de recursos para las necesidades del Sistema de la Seguridad Social, se advierte que las CCAA duplican en dotación inicial el presupuesto del Estado, y que la diferencia entre éste y las Corporaciones Locales es sólo de cuatro puntos a favor del sector público estatal.

La dotación presupuestaria consolidada de gastos en operaciones no financieras de todas las CCAA para 2009 se sitúa en 174.749,30 millones de euros (16,1 % del PIB

nacional), frente a los 164.586,51 millones de euros de ingresos previstos (15,2 % del PIB nacional). Si la ejecución del presupuesto no hubiera presentado desviaciones, el déficit final equivaldría al 0,94 % del PIB nacional para 2009. Si a estas magnitudes añadimos las operaciones financieras consistentes básicamente en aportaciones de capital a entidades del grupo y otras empresas, así como préstamos a terceros, las previsiones presupuestarias para 2009 alcanzarían los 181.618,46 millones de euros, con una necesidad de financiación de 11.545,76 millones de euros, lo que equivale al -1,06 % del PIB nacional.

El saldo negativo resultante de comparar el presupuesto de cada CCAA con su PIB regional sitúa a Baleares a la cabeza con un saldo negativo del -2,5%, frente a Madrid (-0,6%), Comunidad Valenciana (-0,6%) y Principado de Asturias (-0,7%). Las diferentes posiciones y saldos por CCAA se identifican en el cuadro 2.

En el año 2009 se produce además una involución en la tendencia al incremento del gasto público autonómico, ya que por primera vez en la última década la tasa anual de incremento del presupuesto no financiero presenta un porcentaje inferior en las CCAA (3,5%) que en el propio Estado (5%). Esta variación en la tendencia de incremento del gasto es especialmente llamativa por cuanto en 2004 la tasa de crecimiento del gasto autonómico cuatriplicaba la tasa de incremento de gasto no financiero del Estado, colocándose entonces la primera en un 9,4% frente al 2,7% estatal.

CUADRO 2.

Presupuestos Comunidades Autónomas (2009). Ingresos y saldo

Operaciones no financieras (en millones de euros)

	Ingresos			Gastos			Saldo	
	Millones euros	% sobre total	Evoluc. anual	Millones euros	% sobre total	Evoluc. anual	Millones euros	% sobre gastos no financ.
Andalucía	30.705,13	18,7%	-1,4%	32.321,13	18,5%	3,8%	-1.616,00	-5,0%
Aragón	5.394,57	3,3%	-0,8%	5.728,43	3,3%	5,3%	-333,86	-5,8%
Asturias	4.220,70	2,6%	10,5%	4.393,88	2,5%	14,5%	-173,18	-3,9%
Baleares	2.823,65	1,7%	-3,1%	3.485,85	2,0%	6,1%	-662,20	-19,0%
Canarias	6.984,80	4,2%	-6,4%	7.443,55	4,3%	-0,5%	-458,75	-6,2%
Cantabria	2.275,83	1,4%	-2,8%	2.421,43	1,4%	4,6%	-145,60	-6,0%
Castilla y León	10.032,25	6,1%	-2,0%	10.472,57	6,0%	2,0%	-440,32	-4,2%
Castilla-La Mancha	8.945,01	5,4%	1,1%	9.352,80	5,4%	5,7%	-407,80	-4,4%
Cataluña	26.049,34	15,8%	-2,5%	27.980,47	16,0%	3,2%	-1.931,13	-6,9%
Com. Valenciana	13.714,62	8,3%	-2,8%	14.390,27	8,2%	3,9%	-675,64	-4,7%
Extremadura	5.260,80	3,2%	-2,0%	5.669,80	3,2%	4,3%	-409,00	-7,2%
Galicia	10.941,32	6,6%	-1,3%	11.426,41	6,5%	4,2%	-485,09	-4,2%
La Rioja	1.236,76	0,8%	-1,1%	1.311,02	0,8%	1,9%	-74,26	-5,7%
Madrid	17.586,15	10,7%	-5,3%	18.812,74	10,8%	2,0%	-1.226,60	-6,5%
Murcia	4.712,06	2,9%	0,0%	4.986,80	2,9%	5,9%	-274,74	-5,5%
Navarra	4.075,13	2,5%	-4,4%	4.226,18	2,4%	-1,0%	-151,05	-3,6%
País Vasco	9.628,40	5,9%	-0,8%	10.325,97	5,9%	7,1%	-697,57	-6,8%
Total CCAA	164.586,51	100,0%	-2,3%	174.749,30	100,0%	3,5%	-10.162,79	-5,8%

Fuente: Miguel Ángel García Díaz. Universidad Rey Juan Carlos. "Presupuestos de las CC.AA. 2009 y deuda en circulación 2008". Instituto de Estudios Fiscales

En valores absolutos, el cuadro 3 sobre el estudio de los presupuestos iniciales de 2009 –elaborado por el profesor García Díaz– revela el peso relativo que los presupuestos autonómicos tienen tanto en el PIB nacional como en el PIB regional. Teniendo en cuenta estos valo-

res, Andalucía es la primera CCAA en volumen de gasto, seguida por Cataluña y Madrid, si bien con un porcentaje cercano a la mitad del PIB nacional. En el segmento opuesto, La Rioja y Cantabria ostentan el menor volumen de gasto presupuestario no financiero.

CUADRO 3.

Presupuestos Comunidades Autónomas (2009).

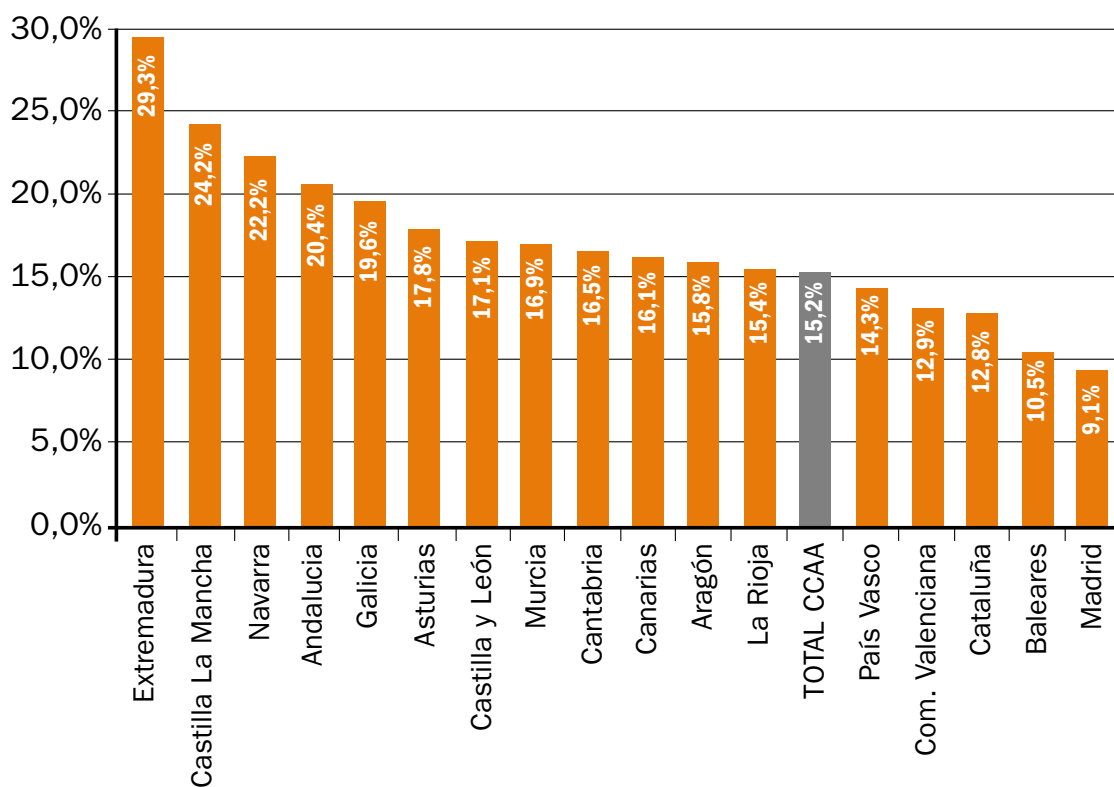
Operaciones no financieras de ingresos y gastos. En relación con el PIB España y de la Comunidad Autónoma

	% PIB España		% PIB regional	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
Andalucía	2,8%	3,0%	20,4%	21,5%
Aragón	0,5%	0,5%	15,8%	16,8%
Asturias	0,4%	0,4%	17,8%	18,6%
Baleares	0,3%	0,3%	10,5%	12,9%
Canarias	0,6%	0,7%	16,1%	17,2%
Cantabria	0,2%	0,2%	16,5%	17,6%
Castilla y León	0,9%	1,0%	17,1%	17,9%
Castilla-La Mancha	0,8%	0,9%	24,2%	25,3%
Cataluña	2,4%	2,6%	12,8%	13,7%
Comunidad Valenciana	1,3%	1,3%	12,9%	13,6%
Extremadura	0,5%	0,5%	29,3%	31,5%
Galicia	1,0%	1,1%	19,6%	20,5%
La Rioja	0,1%	0,1%	15,4%	16,3%
Madrid	1,6%	1,7%	9,1%	9,8%
Murcia	0,4%	0,5%	16,9%	17,9%
Navarra	0,4%	0,4%	22,2%	23,0%
País Vasco	0,9%	1,0%	14,3%	15,4%
Total CCAA	15,2%	16,1%	15,2%	16,1%

Fuente: Miguel Ángel García Díaz. Universidad Rey Juan Carlos. "Presupuestos de las CC.AA. 2009 y deuda en circulación 2008". Instituto de Estudios Fiscales

Ahora bien, si se toma en consideración la comparativa del presupuesto con el PIB regional, las magnitudes y el orden cambian esencialmente, y pasa a encabezar la lista Extremadura seguida de Castilla-La Mancha y Navarra, quedando Madrid, Baleares y Cataluña a los últimos puestos de la clasificación (cuadro 4).

CUADRO 4.
Presupuestos gastos no financieros de las CCAA en relación con su PIB territorial



Fuente: Miguel Ángel García Díaz. Universidad Rey Juan Carlos. "Presupuestos de las CC.AA. 2009 y deuda en circulación 2008". Instituto de Estudios Fiscales

Y si analizamos el gasto por habitante, a partir de una asignación lineal de recursos entre todos los habitantes de una CCAA los resultados serían los que muestra el cuadro 5.

CUADRO 5.

Presupuestos Comunidades Autónomas (2009).

Gastos en operaciones no financieras

	Gasto (millones de euros)	Euros por habitante	Desviación mediana	Desviación med. R. Común	Posición
Andalucía	32.321,13	3.952,30	-3,3%	-2,9%	11
Aragón	5.728,43	4.322,46	5,8%	6,2%	5
Asturias	4.393,88	4.071,37	-0,4%	0,0%	10
Baleares	3.485,85	3.254,09	-20,4%	-20,1%	15
Canarias	7.443,55	3.595,11	-12,0%	-11,7%	13
Cantabria	2.421,43	4.166,16	1,9%	2,3%	6
Castilla y León	10.472,57	4.101,58	0,4%	0,7%	9
Castilla-La Mancha	9.352,80	4.587,05	12,2%	12,7%	4
Cataluña	27.980,47	3.804,57	-6,9%	-6,6%	12
Com. Valenciana	14.390,27	2.868,67	-29,8%	-29,5%	17
Extremadura	5.669,80	5.173,67	26,6%	27,1%	2
Galicia	11.426,41	4.105,64	0,5%	0,8%	8
La Rioja	1.311,02	4.135,45	1,2%	1,6%	7
Madrid	18.812,74	3.009,14	-26,4%	-26,1%	16
Murcia	4.986,80	3.501,81	-14,3%	-14,0%	14
Comunidades Régimen Común	160.197,15	3.713,41	-9,1%	-8,8%	
Navarra	4.226,18	6.826,18	67,0%	67,7%	1
País Vasco	10.325,97	4.790,42	17,2%	17,7%	3
Total Com. Autónomas	174.749,30	3.805,94	-6,9%	-6,5%	
Promedio CCAA		4.109,95			
Mediana CCAA		4.086,48			
Promedio R. Común		3.909,94			
Mediana R. Común		4.071,37			

Fuente: Miguel Ángel García Díaz. Universidad Rey Juan Carlos. "Presupuestos de las CC.AA. 2009 y deuda en circulación 2008". Instituto de Estudios Fiscales

Este orden de magnitudes revela sobremanera las diferencias que existen entre CCAA, colocándose a la cabeza –con una gran distancia– la CCAA de Extremadura, que presenta una desviación mediana del 26,6% frente a la Comunidad Valenciana en la que la desviación negativa es del 29,8%.

Estas cifras en valores absolutos y en porcentajes de desviación mediana nos permiten tener un primer marco de referencia sobre el uso y la aplicación de los recursos públicos, pero no sobre la eficiencia y calidad de los servicios prestados. La composición del gasto es heterogénea, así como las técnicas de gestión presupuestaria y extrapresupuestaria, que oscilan desde la gestión directa de servicios públicos hacia las formas más innovadoras de colaboración público-privada.

En perspectiva funcional, el análisis de la estructura de gasto revela una concentración del 81,5% en operaciones de gasto corrientes, frente al 18,5% en operaciones de capital, que incluyen tanto inversiones reales como transferencias de capital. Esta distribución del gasto obedece esencialmente a la naturaleza de las actividades que se deriva de los servicios sanitarios y educativos. Por capítulos de gasto, el 31,7% del gasto consolidado de todas las CCAA se destina a retribuciones de personal, acumulando un mayor porcentaje de gasto la Comunidad Autónoma de Canarias, con un 39,2%, frente al País Vasco, cuyo porcentaje de gastos de personal asciende a 18,9%. En operaciones de capital, en cambio, la Comunidad Autónoma que

se sitúa al frente es Castilla-León, con un 28,1% de su presupuesto, frente a Cataluña, cuyo porcentaje se coloca en un 8,4% del gasto total.

Para una mejor comprensión de la distribución funcional del gasto por CCAA según la estructura general presupuestaria de políticas públicas, se adjuntan los cuadros (6, 7 y 8) elaborados por el profesor García Díaz, a partir de la información recabada de los presupuestos autonómicos accesibles a través del Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO 6.

Presupuesto de gasto por funciones de las CCAA (2009)

Clasificación funcional (millones de euros)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	C. y León	C-La Mancha
0. Deuda Pública	1.237,66	143,14	130,00	177,51	43,56	67,21	192,54	101,07
1. Servicios de Carácter General	701,43	329,17	205,57	168,03	522,22	92,30	174,15	740,87
1.1. Alta Dirección de la Com. y del Gobierno	108,37	34,92	31,75		29,02	14,07	52,75	40,75
1.2. Administración General	132,39	170,48	139,61		317,86	36,53	120,54	698,92
1.3. Relaciones Exteriores					17,29	8,34	0,86	0,88
1.4. Justicia	460,67	59,46	34,22		158,06	33,37	0,86	0,33
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	98,25	0,00	28,88	14,45	35,92	13,97	13,12	19,85
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	3.195,16	513,01	506,88	225,00	571,12	258,12	1.210,36	1.201,92
3.1. Seguridad y Protección Social	1.998,13	379,31	301,97		287,63	187,43	148,53	859,55
3.2. Promoción Social	1.197,02	133,70	204,90		283,49	70,69	1.061,83	342,38
4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	18.741,59	3.159,99	2.694,88	2.237,35	4.865,46	1.422,22	5.874,20	5.206,27
4.1. Sanidad	9.736,69	1.881,61	1.544,31	1.254,64	2.908,28	789,43	3.376,32	2.732,05
4.2. Educación	7.271,84	1.059,65	847,50	853,10	1.735,53	533,43	2.160,55	1.961,19
4.3. Vivienda y Urbanismo	510,01	77,38	87,03		106,00	39,49	145,17	141,08
4.4. Bienestar Comunitario	695,91	93,90	102,58					228,68
4.5. Cultura	355,57		113,46		55,82	59,86	192,17	143,27
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	171,58				59,83			
5. Producción Bienes Carácter Económico	2.785,16	519,45	436,13	318,67	907,46	384,35	1.171,38	681,00
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	1.850,95	260,38	328,67		601,29	371,73	847,63	321,70
5.2. Comunicaciones	205,58	45,25	27,46		183,00		111,31	182,20
5.3. Infraestructuras Agrarias		156,65	37,78					86,19
5.4. Invest. Científica., Técnica y Aplicada	728,63	57,18	42,22		123,17	12,62	212,45	90,92
5.5. Información Básica y Estadística								
6. Regulación Económica de Carácter General	372,80	396,76	40,75	53,66	11,52	53,90	39,04	42,76
6.1. Regulación Económica	366,67		54,43		11,52	25,79		30,19
6.2. Regulación Comercial			11,93					
6.3. Regulación Financiera	6,13	19,63	43,95			28,11	39,04	12,57
7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos	3.800,95	712,47	281,86	185,28	250,65	202,10	1.793,28	1.405,13
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	2.622,75	452,07	170,61		121,92	103,64	1.571,43	1.257,25
7.2. Fomento empresarial	670,20	51,05	74,37		74,93	58,23	135,40	100,36
7.3. Energía	117,10		14,61					
7.4. Turismo y comercio	390,90	58,39	22,28		53,80	40,24	86,45	47,52
8. Transferencias Ad. Públicas	2.830,98	63,82	0,00	193,95	459,42		116,46	0,00
Total Gastos financieros y no financieros	33.763,99	5.837,82	4.324,94	3.573,89	7.667,32	2.494,17	10.584,53	9.398,88

CUADRO 6. (Continuación)

Presupuesto de gasto por funciones de las CCAA (2009)

Clasificación funcional (millones de euros)

	Cataluña	Extremad.	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	P.Vasco	La Rioja	Com. Val.	Total
0. Deuda Pública	1.614,18	107,69	393,04	1.137,30	123,88	45,72	139,30	30,35	510,71	6.194,88
1. Servicios de Carácter General	2.847,44	73,19	237,71	898,52	144,00	172,54	560,60	51,77	533,05	8.452,55
1.1. Alta Dirección de la Com. y del Gobierno	114,80	50,43	46,01	47,13	70,37	20,41	71,28	9,90		741,96
1.2. Administración General	1.813,97	22,76	74,90	446,05	73,63	94,05	248,35	28,01		4.418,04
1.3. Relaciones Exteriores	67,56		11,661			24,941	65,11	13,869		209,65
1.4. Justicia	851,10		105,13	405,34		33,14	175,86			2.317,52
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	1.103,17	9,65	26,72	281,48	51,49	89,64	665,36	6,43	87,82	2.546,20
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	2.361,31	735,36	991,04	1.976,91	425,42	480,28	544,90	183,77	869,99	16.250,53
3.1. Seguridad y Protección Social	1.591,82	356,20	570,06	1.368,41	290,30	125,58	466,22	120,121		9.051,27
3.2. Promoción Social	769,49	379,16	420,98	608,50	135,11	354,692	78,69	63,646		6.104,27
4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	15.989,24	3.095,61	6.594,86	13.014,99	3.506,94	1.936,21	6.656,56	787,74	10.739,77	106.523,87
4.1. Sanidad	9.129,15	1.717,68	3.546,63	7.122,47	1.812,04	901,52	3.447,71	446,60	5.501,10	57.848,22
4.2. Educación	5.800,29	1.050,72	2.404,45	4.757,72	1.390,16	651,81	2.544,34	252,27	4.180,00	39.454,54
4.3. Vivienda y Urbanismo	281,32	136,46	112,08	648,80	38,72	283,72	215,49	19,92		2.842,67
4.4. Bienestar Comunitario	370,00	122,79	160,00	181,11	175,60		60,88	32,81		2.224,26
4.5. Cultura	364,93	35,00	182,32	304,89	90,41	99,17	368,14	36,14		2.401,15
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	43,55	32,96	189,376			20,01				517,31
5. Producción Bienes Carácter Económico	2.580,78	633,58	1.374,98	2.188,21	472,50	386,41	1.321,23	184,93	746,10	17.092,31
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	1.479,75	263,84	966,90	2.037,79	286,41	258,30	990,19	71,78		10.937,29
5.2. Comunicaciones	419,361	19,125	51,076		74,78	10,31	99,81			1.429,25
5.3. Infraestructuras Agrarias	325,62	268,76	181,5		66,27			58,265		1.181,03
5.4. Invest. Científica., Técnica y Aplicada	356,04	81,87	175,51	150,42	45,05	117,80	212,61	54,89		2.461,36
5.5. Información Básica y Estadística	52,638		5,971	5,4	3,03		18,62			85,66
6. Regulación Económica de Carácter General	95,77	70,722	179,04	207,631	71,674	32,06	42,02	28,641	208,86	1.947,60
6.1. Regulación Económica	14,00	50,722	39,287		46,86		16,63			656,11
6.2. Regulación Comercial		20,00	50,00	130,448	5,24	9,208		28,641		255,47
6.3. Regulación Financiera	81,77		89,75	77,18	19,57	22,85	25,39			465,94
7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos	444,80	985,50	962,39	136,14	337,80	406,51	403,79	50,72	590,55	12.949,91
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	175,75	735,87	582,598		220,63	135,76	155,25	29,328		8.334,83
7.2. Fomento empresarial	123,27	170,21	266,18	87,45	88,48	247,95	156,58	5,22		2.309,87
7.3. Energía	37,719				1,04	9,53				164,35
7.4. Turismo y comercio	108,063	79,427	113,616	48,693	27,65	22,806	82,43	16,164		1.198,42
8. Transferencias Ad. Públicas	3.214,32	0	971,88	138,006		752,827	159,09			8.900,76
Total Gastos financieros y no financieros	30.251,00	5.711,30	11.731,66	19.979,18	5.133,71	4.302,20	10.492,85	1.324,35	14.286,84	180.858,63

Elaboración propia

CUADRO 7.

Presupuesto de gasto por funciones de las CCAA (2009)

Clasificación funcional (evolución anual nominal)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Balears	Canarias	Cantabria	C. y León	C.-La Mancha
0. Deuda Pública	4,5%	-0,1%	-6,0%	57,1%	-83,9%	-22,8%	6,7%	0,5%
1. Servicios de Carácter General	-0,3%	-1,9%	21,7%	-6,5%	32,5%	3,5%	-8,6%	-6,3%
1.1. Alta Dirección de la Com. y del Gobierno	-6,8%	4,7%	22,7%	-100,0%	-68,1%	0,9%	-17,3%	-59,7%
1.2. Administración General	-5,9%	-29,9%	26,6%	-100,0%	126,6%	-3,1%	-3,7%	1,8%
1.3. Relaciones Exteriores						2,0%		20,7%
1.4. Justicia	3,2%	721,4%	4,2%	-100,0%	-2,9%	13,5%	71,5%	-84,4%
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	-23,1%		-2,2%	-44,5%	9,5%	5,6%	-1,0%	6,1%
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	0,8%	28,3%	25,6%	23,7%	-5,0%	10,3%	4,6%	11,9%
3.1. Seguridad y Protección Social	2,2%	44,7%	38,3%	-100,0%	-9,7%	13,8%	0,8%	14,6%
3.2. Promoción Social	-1,5%	-2,8%	10,7%	-100,0%	0,3%	2,0%	5,1%	5,6%
4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	5,0%	4,1%	11,1%	9,9%	-6,2%	4,7%	2,0%	6,7%
4.1. Sanidad	2,8%	7,8%	17,2%	4,8%	-3,2%	4,9%	2,6%	6,3%
4.2. Educación	7,7%	3,2%	8,3%	9,3%	1,4%	4,9%	2,1%	7,0%
4.3. Vivienda y Urbanismo	7,8%	-1,7%	-1,5%	-100,0%	-28,0%	3,2%	-8,4%	15,2%
4.4. Bienestar Comunitario	3,9%	48,9%	-0,2%					4,8%
4.5. Cultura	11,0%	-100,0%	-15,0%	-100,0%	-34,6%	2,3%	0,0%	4,4%
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	11,3%	-100,0%			-10,7%			
5. Producción Bienes Carácter Económico	7,4%	9,1%	36,3%	-16,1%	30,7%	2,2%	1,1%	6,2%
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	7,5%	37,1%	21,9%		9,4%	2,3%	0,1%	1,3%
5.2. Comunicaciones	3,9%		25,7%				346,8%	59,7%
5.3. Infraestructuras Agrarias		-32,0%					-26,1%	-31,0%
5.4. Invest. Científica., Técnica y Aplicada	8,2%	6,1%	59,3%		84,6%	-1,6%		7,5%
5.5. Información Básica y Estadística								
6. Regulación Económica de Carácter General	24,3%	-1,3%	-64,5%	5,8%	-90,9%	1,2%	-14,1%	5,5%
6.1. Regulación Económica	24,4%		10,1%		-84,0%	3,0%	-100,0%	11,0%
6.2. Regulación Comercial			8,0%					
6.3. Regulación Financiera	16,5%	4341,2%	-19,2%			-0,3%	-1,2%	-5,5%
7. Regulac. Económica de Sectores Productivos	14,1%	0,1%	-5,5%	-2,6%	24,1%	2,1%	1,2%	3,8%
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	4,9%	-26,6%	-12,9%		26,3%	1,8%	1,3%	4,1%
7.2. Fomento empresarial	74,0%	48,2%	1,7%		235,7%	0,3%	-0,6%	4,9%
7.3. Energía	9,6%	-100,0%	68,1%					
7.4. Turismo y comercio	15,9%	24,5%	7,7%	-100,0%	-5,8%	5,6%	1,5%	-5,6%
8. Transferencias Ad. Públicas	4,5%	1,7%		13,5%	130,3%		6,4%	
Total Gastos	5,6%	4,8%	11,0%	7,4%	-0,6%	3,5%	1,9%	5,6%

CUADRO 7. (Continuación)

Presupuesto de gasto por funciones de las CCAA (2009)

Clasificación funcional (evolución anual nominal)

	Cataluña	Extremad.	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	P. Vasco	La Rioja	Com. Val.	Total
0. Deuda Pública	28,8%	-0,4%	-36,5%	79,4%	141,5%	63,1%	-47,8%	9,0%	10,1%	9,3%
1. Servicios de Carácter General	-5,6%	-28,2%	-4,7%	35,6%	-9,9%	-6,0%	1,6%	-12,8%	-21,4%	-0,7%
1.1. Alta Dirección de la Com. y del Gobierno	5,1%	4,0%	0,5%	14,5%	-15,2%	1,0%	7,2%	1,9%		
1.2. Administración General	-10,0%	-57,4%	-19,8%	101,3%	-4,2%	-12,3%	-5,5%	-18,2%		
1.3. Relaciones Exteriores	-27,4%		4,1%			-5,1%	9,6%	-10,0%		
1.4. Justicia	6,7%		6,0%	1,4%		11,2%	8,0%			
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	7,1%	41,2%	-4,3%	18,2%	-1,1%	-4,1%	4,5%	1,0%	3,1%	4,4%
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	19,8%	11,3%	11,0%	3,0%	5,9%	11,5%	17,1%	-4,6%	-17,4%	6,8%
3.1. Seguridad y Protección Social	9,8%	11,4%	10,8%	4,6%	7,1%	5,7%	19,3%	4,9%	-100,0%	
3.2. Promoción Social	47,7%	11,1%	11,2%	-0,4%	3,5%	13,7%	5,9%	-18,6%	-100,0%	
4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	7,7%	4,0%	1,7%	1,4%	6,2%	2,1%	7,6%	-0,4%	6,1%	4,5%
4.1. Sanidad	4,5%	7,4%	-2,5%	2,4%	5,0%	2,8%	8,4%	-0,6%	1,1%	3,4%
4.2. Educación	6,6%	6,3%	4,3%	0,9%	8,4%	2,3%	7,5%	-0,3%	3,7%	5,1%
4.3. Vivienda y Urbanismo	15,9%	-1,1%	-42,6%	-4,8%	9,3%	3,6%	2,4%	-3,4%	-100,0%	-8,1%
4.4. Bienestar Comunitario	2451,9%	17,2%		8,4%	2,4%		-20,0%	1,1%		
4.5. Cultura	-1,0%	-68,7%	-14,3%	-2,6%	4,3%	-9,1%	62,7%	2,9%		
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	1,4%	-3,9%	39,5%				-84,3%			
5. Producción Bienes Carácter Económico	3,6%	-4,3%	11,2%	12,3%	34,4%	-1,2%	4,0%	29,2%	-17,4%	6,6%
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	-26,6%	16,5%	19,3%	14,1%	24,0%	15,0%	5,4%	1,7%	-100,0%	-6,5%
5.2. Comunicaciones	460,8%	-61,0%	-27,6%		401,6%	-57,0%	-16,3%			
5.3. Infraestructuras Agrarias	552,7%	-10,5%	-2,8%		15,7%			-1,4%		
5.4. Invest. Científica, Técnica y Aplicada	1,6%	-5,1%	8,0%	4,0%	-0,3%	-17,3%	10,5%	307,1%		
5.5. Información Básica y Estadística			-4,7%	-0,3%	-4,6%		0,3%			
6. Regulación Económica de Carácter General	-19,2%	24,3%	37,1%	-43,7%	-1,5%	1,8%	57,6%	3,0%	30,7%	-8,4%
6.1. Regulación Económica	-72,9%	-10,8%	4,0%	-100,0%	-4,9%		0,7%			
6.2. Regulación Comercial					-2,3%					
6.3. Regulación Financiera	22,3%		-3,2%	44,0%	8,1%	3,0%	150,4%			
7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos	-5,5%	3,2%	0,7%	-31,7%	-1,3%	-2,4%	7,9%	-0,1%	-22,8%	2,9%
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	0,5%	4,9%	-2,0%	-100,0%	-0,2%	-9,8%	4,4%	0,6%		
7.2. Fomento empresarial	-4,1%	-4,3%	6,1%	-7,7%	1,9%	3,8%	12,2%	-2,0%		
7.3. Energía	52,3%						-3,4%			
7.4. Turismo y comercio	-24,2%	5,3%	2,7%	-8,1%	-16,7%	-16,6%	8,1%	-0,7%		
8. Transferencias Ad. Públicas	1,3%		1,7%	-25,5%		-7,7%	-0,8%			4,2%
Total Gastos	6,6%	3,3%	1,5%	5,2%	8,4%	0,3%	5,6%	2,0%	0,4%	4,5%

Elaboración propia

CUADRO 8.

Presupuesto de gasto por funciones de las CCAA (2009)

Clasificación funcional (estructura por epígrafes)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	C. y León	C.-La Mancha
0. Deuda Pública	3,7%	2,5%	3,0%	5,0%	0,6%	2,7%	1,8%	1,1%
1. Servicios de Carácter General	2,1%	5,6%	4,8%	4,7%	6,8%	3,7%	1,6%	7,9%
1.1. Alta Dirección de la Com. y del Gobierno	0,3%	0,6%	0,7%	0,0%	0,4%	0,6%	0,5%	0,4%
1.2. Administración General	0,4%	2,9%	3,2%	0,0%	4,1%	1,5%	1,1%	7,4%
1.3. Relaciones Exteriores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	0,0%	0,0%
1.4. Justicia	1,4%	1,0%	0,8%	0,0%	2,1%	1,3%	0,0%	0,0%
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	0,3%	0,0%	0,7%	0,4%	0,5%	0,6%	0,1%	0,2%
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	9,5%	8,8%	11,7%	6,3%	7,4%	10,3%	11,4%	12,8%
3.1. Seguridad y Protección Social	5,9%	6,5%	7,0%	0,0%	3,8%	7,5%	1,4%	9,1%
3.2. Promoción Social	3,5%	2,3%	4,7%	0,0%	3,7%	2,8%	10,0%	3,6%
4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	55,5%	54,1%	62,3%	62,6%	63,5%	57,0%	55,5%	55,4%
4.1. Sanidad	28,8%	32,2%	35,7%	35,1%	37,9%	31,7%	31,9%	29,1%
4.2. Educación	21,5%	18,2%	19,6%	23,9%	22,6%	21,4%	20,4%	20,9%
4.3. Vivienda y Urbanismo	1,5%	1,3%	2,0%	0,0%	1,4%	1,6%	1,4%	1,5%
4.4. Bienestar Comunitario	2,1%	1,6%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%
4.5. Cultura	1,1%	0,0%	2,6%	0,0%	0,7%	2,4%	1,8%	1,5%
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%
5. Producción Bienes Carácter Económico	8,2%	8,9%	10,1%	8,9%	11,8%	15,4%	11,1%	7,2%
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	5,5%	4,5%	7,6%	0,0%	7,8%	14,9%	8,0%	3,4%
5.2. Comunicaciones	0,6%	0,8%	0,6%	0,0%	2,4%	0,0%	1,1%	1,9%
5.3. Infraestructuras Agrarias	0,0%	2,7%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%
5.4. Invest. Científica, Técnica y Aplicada	2,2%	1,0%	1,0%	0,0%	1,6%	0,5%	2,0%	1,0%
5.5. Información Básica y Estadística	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
6. Regulación Económica de Carácter General	1,1%	6,8%	0,9%	1,5%	0,2%	2,2%	0,4%	0,5%
6.1. Regulación Económica	1,1%	0,0%	1,3%	0,0%	0,2%	1,0%	0,0%	0,3%
6.2. Regulación Comercial	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
6.3. Regulación Financiera	0,0%	0,3%	1,0%	0,0%	0,0%	1,1%	0,4%	0,1%
7. Regulac. Económica de Sectores Productivos	11,3%	12,2%	6,5%	5,2%	3,3%	8,1%	16,9%	14,9%
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	7,8%	7,7%	3,9%	0,0%	1,6%	4,2%	14,8%	13,4%
7.2. Industria	2,0%	0,9%	1,7%	0,0%	1,0%	2,3%	1,3%	1,1%
7.3. Energía	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
7.4. Turismo y comercio	1,2%	1,0%	0,5%	0,0%	0,7%	1,6%	0,8%	0,5%
8. Transferencias Administraciones Públicas	8,4%	1,1%	0,0%	5,4%	6,0%	0,0%	1,1%	0,0%
Total Gastos	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

CUADRO 8. (Continuación)

Presupuesto de gasto por funciones de las CCAA (2009)

Clasificación funcional (estructura por epígrafes)

	Cataluña	Extremad.	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	P. Vasco	La Rioja	Com. Val.	Total
0. Deuda Pública	5,3%	1,9%	3,4%	5,7%	2,4%	1,1%	1,3%	2,3%	3,6%	3,4%
1. Servicios de Carácter General	9,4%	1,3%	2,0%	4,5%	2,8%	4,0%	5,3%	3,9%	3,7%	4,7%
1.1. Alta Dirección de la Com. y del Gobierno	0,4%	0,9%	0,4%	0,2%	1,4%	0,5%	0,7%	0,7%	0,0%	0,4%
1.2. Administración General	6,0%	0,4%	0,6%	2,2%	1,4%	2,2%	2,4%	2,1%	0,0%	2,4%
1.3. Relaciones Exteriores	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,6%	0,6%	1,0%	0,0%	0,1%
1.4. Justicia	2,8%	0,0%	0,9%	2,0%	0,0%	0,8%	1,7%	0,0%	0,0%	1,3%
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	3,6%	0,2%	0,2%	1,4%	1,0%	2,1%	6,3%	0,5%	0,6%	1,4%
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	7,8%	12,9%	8,4%	9,9%	8,3%	11,2%	5,2%	13,9%	6,1%	9,0%
3.1. Seguridad y Protección Social	5,3%	6,2%	4,9%	6,8%	5,7%	2,9%	4,4%	9,1%	0,0%	5,0%
3.2. Promoción Social	2,5%	6,6%	3,6%	3,0%	2,6%	8,2%	0,7%	4,8%	0,0%	3,4%
4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	52,9%	54,2%	56,2%	65,1%	68,3%	45,0%	63,4%	59,5%	75,2%	58,9%
4.1. Sanidad	30,2%	30,1%	30,2%	35,6%	35,3%	21,0%	32,9%	33,7%	38,5%	32,0%
4.2. Educación	19,2%	18,4%	20,5%	23,8%	27,1%	15,2%	24,2%	19,0%	29,3%	21,8%
4.3. Vivienda y Urbanismo	0,9%	2,4%	1,0%	3,2%	0,8%	6,6%	2,1%	1,5%	0,0%	1,6%
4.4. Bienestar Comunitario	1,2%	2,1%	1,4%	0,9%	3,4%	0,0%	0,6%	2,5%	0,0%	1,2%
4.5. Cultura	1,2%	0,6%	1,6%	1,5%	1,8%	2,3%	3,5%	2,7%	0,0%	1,3%
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,1%	0,6%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,3%
5. Producción Bienes Carácter Económico	8,5%	11,1%	11,7%	11,0%	9,2%	9,0%	12,6%	14,0%	5,2%	9,5%
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	4,9%	4,6%	8,2%	10,2%	5,6%	6,0%	9,4%	5,4%	0,0%	6,0%
5.2. Comunicaciones	1,4%	0,3%	0,4%	0,0%	1,5%	0,2%	1,0%	0,0%	0,0%	0,8%
5.3. Infraestructuras Agrarias	1,1%	4,7%	1,5%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	4,4%	0,0%	0,7%
5.4. Invest. Científica, Técnica y Aplicada	1,2%	1,4%	1,5%	0,8%	0,9%	2,7%	2,0%	4,1%	0,0%	1,4%
5.5. Información Básica y Estadística	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
6. Regulación Económica de Carácter General	0,3%	1,2%	1,5%	1,0%	1,4%	0,7%	0,4%	2,2%	1,5%	1,1%
6.1. Regulación Económica	0,0%	0,9%	0,3%	0,0%	0,9%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,4%
6.2. Regulación Comercial	0,0%	0,4%	0,4%	0,7%	0,1%	0,2%	0,0%	2,2%	0,0%	0,1%
6.3. Regulación Financiera	0,3%	0,0%	0,8%	0,4%	0,4%	0,5%	0,2%	0,0%	0,0%	0,3%
7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos	1,5%	17,3%	8,2%	0,7%	6,6%	9,4%	3,8%	3,8%	4,1%	7,2%
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	0,6%	12,9%	5,0%	0,0%	4,3%	3,2%	1,5%	2,2%	0,0%	4,6%
7.2. Industria	0,4%	3,0%	2,3%	0,4%	1,7%	5,8%	1,5%	0,4%	0,0%	1,3%
7.3. Energía	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
7.4. Turismo y comercio	0,4%	1,4%	1,0%	0,2%	0,5%	0,5%	0,8%	1,2%	0,0%	0,7%
8. Transferencias Administraciones Públicas	10,6%	0,0%	8,3%	0,7%	0,0%	17,5%	1,5%	0,0%	0,0%	4,9%
Total Gastos	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaboración propia

Desde el punto de vista de los ingresos, los impuestos constituyen la principal fuente de recursos autonómicos con un porcentaje del 50,2% del total, manteniéndose las transferencias del Estado como la segunda fuente de financiación de las CCAA con un 33,5% del total del presupuesto. El peso de las aportaciones de la Unión Europea y de otros

CUADRO 9.

Ingresos en operaciones no financieras de los presupuestos de las CCAA (2009)

	Impuestos	Transferencias del Estado	Transferencias Unión Europea	Otros
Andalucía	38,9%	48,4%	9,3%	3,4%
Aragón	48,0%	33,3%	11,6%	7,2%
Asturias	44,2%	44,5%	8,4%	2,8%
Islas Baleares	82,5%	12,4%	1,3%	3,7%
Canarias	33,3%	56,0%	3,0%	7,8%
Cantabria	51,5%	33,3%	0,0%	15,2%
Castilla y León	40,7%	43,1%	11,5%	4,8%
Castilla-La Mancha	37,4%	47,2%	9,6%	5,7%
Cataluña	66,8%	29,8%	0,6%	2,8%
Extremadura	26,0%	49,9%	19,4%	4,7%
Galicia	35,8%	53,9%	4,4%	6,0%
Madrid	88,5%	6,3%	0,3%	4,9%
Murcia	50,4%	41,3%	5,3%	3,0%
Navarra	91,9%	0,7%	0,7%	6,7%
País Vasco	0,0%	0,0%	0,7%	99,2%
La Rioja	53,8%	39,0%	2,0%	5,2%
Com. Valenciana	63,7%	30,6%	1,7%	4,0%
Total Comunidades Autónomas	50,2%	33,5%	5,3%	11,0%

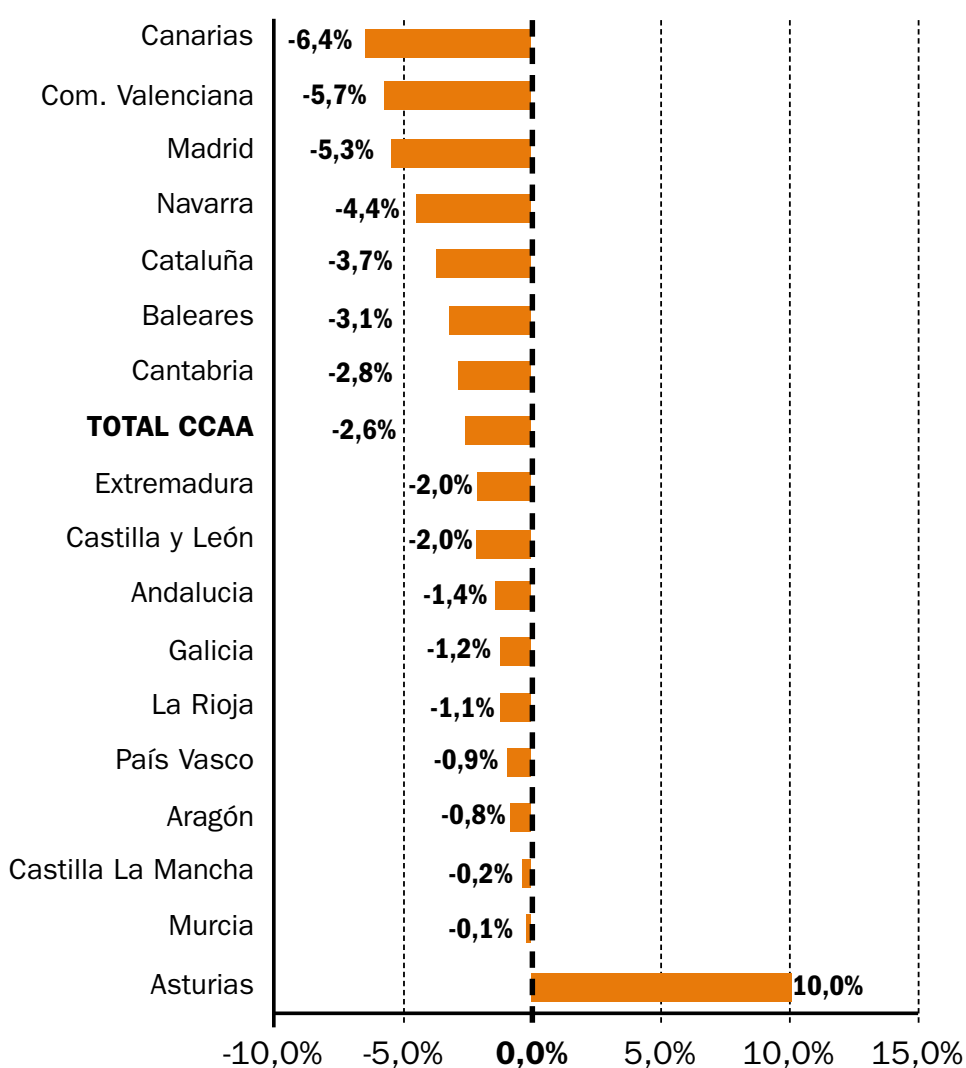
Fuente: Miguel Ángel García Díaz. Universidad Rey Juan Carlos. "Presupuestos de las CC.AA. 2009 y deuda en circulación 2008". Instituto de Estudios Fiscales

ingresos complementan el cuadro de ingresos con unos porcentajes de 5,3% y 11% respectivamente (cuadro 9).

CUADRO 10.

Presupuesto CCAA (2009)

Tasa anual de los ingresos no financieros



Fuente: Miguel Ángel García Díaz. Universidad Rey Juan Carlos. "Presupuestos de las CC.AA. 2009 y deuda en circulación 2008". Instituto de Estudios Fiscales

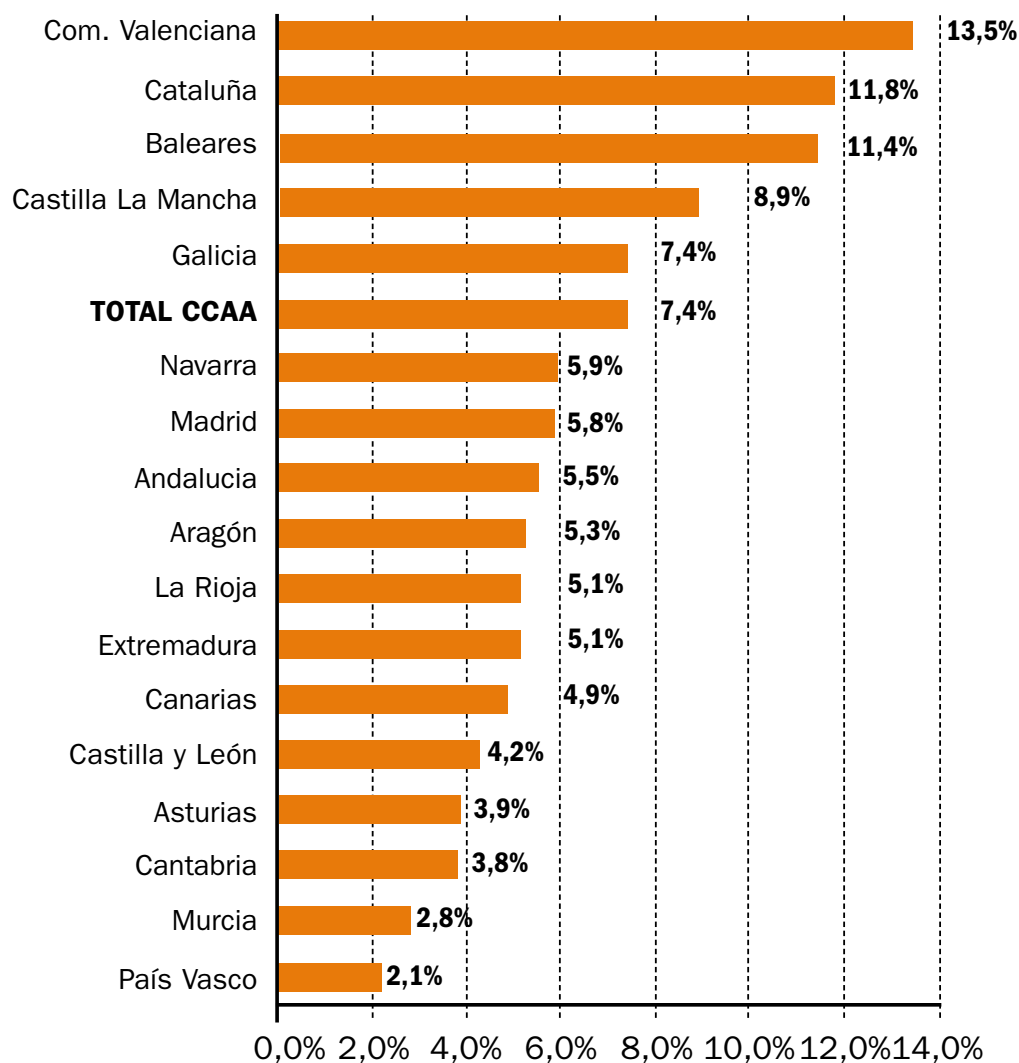
La estructura de los recursos varía sensiblemente de una CCAA a otra, de modo que por ejemplo Madrid se financia en un 88,5% con impuestos, mientras que Canarias, Andalucía y Extremadura se nutren en cerca de la mitad de sus transferencias del Estado (cuadro 9).

Por CCAA, la tasa de variación anual de ingresos no financieros en 2009 ha sido la que representa el cuadro 10. La evolución negativa más profunda se ha producido en Canarias con un porcentaje del -6,4%. El caso de Asturias no es representativo para el análisis, toda vez que el porcentaje positivo del 10% deriva de la prórroga del presupuesto del año anterior.

Para concluir este estudio preliminar, hay que hacer una sucinta referencia a la deuda en circulación correspondiente a las operaciones formalizadas por las CCAA, y que comprende tanto las emisiones realizadas directamente por el sector administrativo autonómico como la deuda emitida por las sociedades dependientes (cuadro 12). Así, a finales de 2008, el saldo de la deuda en circulación ascendía a 81.080 millones de euros, con una tasa anual de crecimiento del 15,6% nominal, lo que equivale al 7,4% del PIB nacional.

Cataluña es la Comunidad con mayor volumen de deuda en euros nominales (24.014,00 millones de euros). Pero si se analiza en función del PIB regional, como se advierte en el cuadro 11, la clasificación pasa a encabezarla la Comunidad Valenciana con un 13,5%, casi el doble del porcentaje medio de todas las Comunidades.

CUADRO 11.
Deuda total de las Comunidades Autónomas en 2008
(en % del PIB regional)



Fuente: banco de España

En el cuadro 12 se señala cuál ha sido la evolución de la deuda tanto en términos absolutos nominales como en porcentaje del PIB regional.

CUADRO 12.

Deuda en circulación de las Comunidades Autónomas

(Propia y empresas públicas autonómicas)

	Millones euros			Evoluc. nominal 2008	% PIB regional			% deuda empresas públicas/total			
	2002	2006	2007		2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Andalucía	7.254	7.431	7.343	8.246	12,3%	5,5%	5,1%	5,5%	1,6%	2,3%	2,4%
Aragón	1.094	1.251	1.383	1.826	32,0%	4,2%	4,2%	5,3%	7,0%	15,8%	16,9%
Asturias	837	823	914	929	1,6%	3,9%	4,0%	3,9%	11,4%	18,6%	17,1%
Baleares	502	1.727	2.346	3.139	33,8%	7,1%	9,0%	11,4%	5,3%	23,4%	22,7%
Canarias	1.132	1.767	1.779	2.133	19,9%	4,5%	4,3%	4,9%	11,5%	12,2%	11,7%
Cantabria	280	417	453	531	17,2%	3,4%	3,4%	3,8%	4,6%	4,2%	3,8%
Castilla y León	1.367	1.835	1.883	2.474	31,4%	3,5%	3,3%	4,2%	2,0%	2,9%	3,8%
Castilla-La Mancha	1.219	2.213	2.466	3.298	33,7%	6,7%	6,9%	8,9%	30,3%	27,3%	25,4%
Cataluña	11.182	18.145	19.468	24.014	23,4%	9,9%	9,9%	11,8%	22,6%	23,7%	24,1%
Com. Valenciana	8.173	12.627	13.314	14.298	7,4%	13,3%	13,0%	13,5%	13,4%	13,2%	14,0%
Extremadura	791	792	789	918	16,3%	4,9%	4,6%	5,1%	1,0%	0,5%	1,5%
Galicia	3.142	3.713	3.949	4.199	6,3%	7,4%	7,3%	7,4%	4,8%	6,0%	7,3%
La Rioja	155	217	293	418	42,7%	3,0%	3,8%	5,1%	12,9%	5,8%	6,0%
Madrid	6.717	11.029	11.027	11.324	2,7%	6,4%	5,9%	5,8%	8,7%	8,4%	10,2%
Murcia	660	686	648	784	21,0%	2,8%	2,4%	2,8%	0,0%	0,0%	3,7%
Com. de Rég. común	44.505	64.673	68.055	78.531	15,4%				12,8%	14,1%	15,1%
Navarra	703	791	874	1.097	25,5%	4,8%	4,9%	5,9%	18,2%	28,1%	27,3%
País Vasco	1.131	1.283	1.180	1.452	23,1%	2,1%	1,8%	2,1%	27,6%	45,6%	38,5%
Total Com.Aut.	46.339	66.747	70.109	81.080	15,6%	6,8%	6,7%	7,4%	13,2%	14,8%	15,7%

En el periodo comprendido entre 1996 y 2008, la tasa anual de crecimiento acumulativo fue del 8,7%, si bien el ritmo ha variado en cada territorio. Así, mientras Baleares presenta un ritmo más intenso de crecimiento (24,8% anual), Murcia representa el ritmo más bajo (3,2% anual). En total, la deuda acumulada por las CCAA aparece en el cuadro 13.

CUADRO 13.

Deuda acumulada por Comunidades Autónomas.

(Protocolo de déficit excesivo)

	En millones de euros				Evolución % en 2008	Tasa anual 1996-2008
	2005	2006	2007	2008		
Andalucía	7.352	7.311	7.177	8.051	12,2%	4,0%
Aragón	1.153	1.163	1.165	1.517	30,2%	7,5%
Asturias	803	729	744	770	3,5%	5,9%
Baleares	1.536	1.635	1.798	2.427	35,0%	24,8%
Canarias	1.475	1.563	1.562	1.883	20,6%	6,5%
Cantabria	411	398	434	511	17,7%	12,5%
Castilla y León	1.789	1.798	1.829	2.380	30,1%	10,4%
Castilla-La Mancha	1.351	1.543	1.794	2.459	37,1%	18,0%
Cataluña	13.240	14.043	14.863	18.230	22,7%	9,2%
Com. Valenciana	10.085	10.931	11.550	12.295	6,5%	14,6%
Extremadura	783	784	785	904	15,2%	5,6%
Galicia	3.381	3.535	3.712	3.894	4,9%	5,3%
La Rioja	190	189	276	393	42,4%	12,5%
Madrid	10.090	10.073	10.103	10.166	0,6%	11,8%
Murcia	691	686	648	755	16,5%	3,2%
Régimen común	54.330	56.381	58.440	66.635	14,0%	9,5%
Navarra	646	647	628	798	27,1%	0,3%
País Vasco	1.140	929	642	893	39,1%	-7,9%
Total CCAA	56.116	57.957	59.710	68.326	14,4%	8,7%

Fuente: Banco de España

Por lo que respecta a las empresas públicas, la deuda en circulación en 2008 era de 12.754 millones de euros, habiéndose incrementado en un 22,6% respecto al año anterior (cuadro 14).

CUADRO 14.

Empresas públicas de las Comunidades Autónomas.

Deuda en millones y en % PIB

	2005	2006	2007	2008		
				Millones euros	% PIB	Evolución anual nominal
Andalucía	125,00	120,00	166,00	195,00	0,1%	17,5%
Aragón	124,00	88,00	218,00	309,00	0,9%	41,7%
Asturias	61,00	94,00	170,00	159,00	0,7%	-6,5%
Baleares	44,00	92,00	548,00	712,00	2,6%	29,9%
Canarias	209,00	204,00	217,00	250,00	0,6%	15,2%
Cantabria	10,00	19,00	19,00	20,00	0,1%	5,3%
Castilla y León	39,00	37,00	54,00	94,00	0,2%	74,1%
Castilla-La Mancha	698,00	670,00	672,00	839,00	2,3%	24,9%
Cataluña	3.415,00	4.102,00	4.605,00	5.784,00	2,8%	25,6%
Com.Valenciana	1.500,00	1.696,00	1.764,00	2.003,00	1,9%	13,5%
Extremadura	8,00	8,00	4,00	14,00	0,1%	250,0%
Galicia	20,00	178,00	237,00	305,00	0,5%	28,7%
La Rioja	9,00	28,00	17,00	25,00	0,3%	47,1%
Madrid	506,00	956,00	924,00	1.158,00	0,6%	25,3%
Murcia	0,00	0,00	0,00	29,00	0,1%	
Régimen común	6.768,00	8.292,00	9.615,00	11.896,00	1,2%	23,7%
Navarra	157,00	144,00	246,00	299,00	1,6%	21,5%
País Vasco	355,00	354,00	538,00	559,00	0,8%	3,9%
Total CCAA	7.280,00	8.790,00	10.399,00	12.754,00	1,2%	22,6%

Fuente: Banco de España

La mayor evolución al alza se ha producido en Extremadura (250%) si bien su impacto ha sido muy limitado, generando una mayor incidencia, por su volumen económico, el caso de Aragón, donde el incremento ha sido del 41,7%.

Reflexiones en torno a la estructura de gastos de las CCAA y su evolución presupuestaria

A partir de las grandes envolventes presupuestarias para 2009 y del desglose funcional que se ha realizado en este estudio, no cabe sino formular algunas consideraciones primarias que serán desarrolladas más adelante:

- a)** En los últimos años, las comparaciones sobre la estructura y distribución de gastos entre las diferentes CCAA se puede hacer en términos homogéneos, habida cuenta de que el proceso de transferencias, al menos en las partidas más representativas, se puede dar prácticamente por concluido. Por consiguiente, el debate político ya no pivota en torno a la función centrifugadora del Estado o en la dotación transferencial, sino en la gestión de las políticas públicas por parte de la CCAA. De la cultura de la bilateralidad política hemos de trascender a la cultura de la evaluación.
- b)** Las experiencias en cada Comunidad Autónoma son diferentes y se configuran a partir de circunstancias muy diversas. No se puede construir una doctrina en forma de bloque político, de tal modo que los territorios gober-

nados por una u otra formación se conduzcan bajo pautas diferentes. Los intereses locales priman sobre las estrategias generalistas de partido, fundamentalmente en vertientes tan críticas para los ciudadanos como la educación o la sanidad.

- c)** El mayor o menor gasto per cápita o el gasto conforme al PIB regional de cada Comunidad Autónoma es un indicador general, pero no alerta del grado de calidad y satisfacción de los intereses generales. La Comunidad Autónoma que mayor volumen de recursos destina por habitante podría ser la más eficaz y, al contrario, la que destina un volumen inferior de recursos podría representar el paradigma de eficiencia pública. Mayor gasto no es mejor gasto. La evolución del PIB regional es un indicador de riqueza pero no deja de ser el resultado del crecimiento de toda la economía regional, por lo que cualquier comparación que se realice entre las partidas de los presupuestos autonómicos y el PIB regional no deja de tener carácter tendencial, y en absoluto puede llevar a valoraciones generales sobre la eficacia del gasto autonómico.

- d)** Un avance en la determinación del alcance y la estructura del gasto autonómico debe llevar a clasificar los gastos en una doble categoría: esenciales o imprescindibles, y no esenciales o prescindibles. Entre los primeros se hallarían, básicamente, los servicios públicos educativos y sanitarios, sobre los que sería imprescindible efectuar evaluaciones internas para determinar su calidad y eficiencia; los gastos no esenciales, por su parte, deberían ser

los primeros susceptibles de ser cercenados en etapas de ajuste, así como cuestionarse su oportunidad en etapas de bonanza económica. Situaciones como la clonación de entidades u organismos autonómicos para replicar la planta del Estado son un ejemplo de esta segunda categoría del gasto y no reportan más beneficio que el político. Respecto de los poderes básicos de las CCAA, como las Asambleas Regionales o Parlamentos y los Consejos de Gobierno, deberían analizarse las diferencias de coste en su funcionamiento, mientras que una gestión responsable de las entidades clonadas consideradas innecesarias (Tribunales autonómicos de la competencia, televisiones autonómicas, proliferación ineficiente y sin economías de escala en universidades públicas, diarios oficiales, oficinas de turismo en el extranjero, institutos de estadística, institutos meteorológicos, agencias de protección de datos), aún cuando cuenten con un respaldo jurídico-constitucional, debería llevarnos a un análisis sobre su tamaño e incluso, sobre su existencia.

- e) Desde el punto de vista funcional, el incremento de los gastos de personal en las CCAA en fase de estabilización de competencias, ha de ser cuidadosamente analizado. Si bien es conocida la praxis autonómica de incrementar la dotación de personal para atender las necesidades generales que las CCAA tienen encomendadas, esta pulsión debería racionalizarse. Un número importante de Comunidades destina más de un tercio de su presupuesto a gastos de personal, por lo que sería necesario realizar un estudio de su composición y distribución, priorizando la

captación o reclutamiento de empleados públicos para servicios esenciales y excluyendo la contratación laboral para los servicios prescindibles.

- f)** Por lo que se refiere a la estructura del gasto corriente que no tiene naturaleza de gastos de personal, habría que distinguir esencialmente entre los gastos derivados del Capítulo 2 (gastos corrientes en bienes y servicios), de las transferencias que componen la acción de fomento en el Capítulo 4 (subvenciones y ayudas). En el primer caso, el estudio debería centrarse en técnicas de racionalización del gasto, fundamentalmente en el ámbito sanitario. La aplicación de las nuevas fórmulas de los acuerdos marco de la Ley de Contratos del Sector Público, así como la aplicación a estas licitaciones del procedimiento de selección del diálogo competitivo, deberían provocar una reducción inminente del gasto médico-farmacéutico. Del mismo modo, en el Capítulo de transferencias, las subvenciones y ayudas deberían venir precedidas de una planificación estratégica que justifique plenamente la utilidad de ese régimen de fomento, su financiación y su impacto en el mercado. De considerarse a lo largo del tiempo que tales transferencias devienen ineficaces o carecen de utilidad alguna, deberían eliminarse de los presupuestos autonómicos.

- g)** En su conjunto, el sector público autonómico está llamado a una profunda reforma organizativa, que inicialmente debería consistir en racionalizar todo el sector instrumental, empresarial y fundacional del que forma

parte. Ahora bien, tampoco cabe que existan apriorismos conducentes al error de considerar que la desconcentración funcional representa mayor coste y escasas ventajas competitivas. Una adecuada evaluación de las políticas del gasto debe analizar si la desconcentración equivale a una mayor eficacia en la gestión de los servicios públicos, so pena de caer en la mixtificación de estimar que una mayor cantidad de entidades públicas es sinónimo de ineficiencia y despilfarro.

- h)** La clave del futuro éxito en la evaluación de las políticas públicas depende del grado de comparabilidad de éstas entre sí, y de su propia presentación. La competencia entre territorios introduce, en muchas ocasiones, deseables incentivos a la prestación de mejores servicios, pero si se reproducen soluciones no efectivas o antieconómicas también puede ser una fuente irreducible de ineficiencias. Por consiguiente, además de la evaluación interna de cada servicio autonómico, el Estado debería garantizar un espacio común para el contraste y la ponderación de resultados de una misma política en los diecisiete territorios.
- i)** Sería un error concebir la evaluación de políticas públicas como un instrumento, exclusivo de etapas de severos ajustes fiscales. El análisis y la evaluación han de ser continuados, objetivos y practicables, de modo que tengan incidencia en los presupuestos anuales de todas las CCAA. La gestión y evaluación por objetivos no ha de ser una mera referencia retórica propia de la doc-

trina académica, sino que debe inspirar la actuación global de todos los poderes públicos.

- j)** Para garantizar avances en las estructuras de gestión es necesario reinventar el control interno del sector público sobre la base de técnicas micropresupuestarias, a fin de transformarlo en un análisis mesopresupuestario, que tenga por principal objetivo evaluar el cumplimiento y eficiencia de las políticas generales. La habitual desafección de los trabajadores públicos a los modelos de medición de resultados desincentiva el cumplimiento de las metas y misiones que se encomiendan a los diferentes organismos administrativos. En este contexto, también los órganos de control externo deberían revisar sus procedimientos de evaluación, a fin de asegurar una pertinente coordinación abanderada por el Tribunal de Cuentas.

- k)** En principio, la eficiencia pública ha de erigirse en matriz de la actividad administrativa y el modelo de financiación autonómica debería configurarse, al menos en parte, sobre la base de este axioma, de modo que las CCAA eficientes recibieran aportaciones adicionales como retorno a su conducta eficiente. Sin embargo, en la actualidad, la estructura de la financiación territorial no toma en cuenta incentivos de eficiencia y economía. Debería transformarse la cultura de la transferencia incondicionada parcialmente a fin de sujetarla a la de la transferencia eficiente.

- I) Por último, aunque no menos importante, el Estado debe reconsiderar su posición en todo el modelo de descentralización política. El Gobierno central no puede ser un simple observador o albacea del proceso, sino que debe garantizar su estabilidad y su debido funcionamiento. Para ello, el intento más notable de armonización llevado a cabo por un Gobierno de España en los últimos años fue la aprobación de las Leyes de estabilidad presupuestaria en 2001. Sin embargo, abortada la armonización político-administrativa en la Ley del Proceso Autonómico, la clave de bóveda para imponer un escenario común en materia económico-presupuestaria con objetivos compartidos entre todos los agentes públicos nacionales la constituye, hoy en día, la vigente legislación sobre estabilidad. Es más, la relajación de las normas anticipó el advenimiento de la indisciplina fiscal que precedió a la mayor crisis económica nacional de los últimos cincuenta años. Resulta sorprendente que en pleno siglo XXI, dando por recibida totalmente la obra de la descentralización política en España, la Unión Europea disponga de más instrumentos de planificación, control y corrección sobre sus Estados miembros que los que el Estado español dispone sobre sus CCAA.

La organización instrumental en las CCAA. La nueva organización del desgobierno

La organización administrativa de las CCAA tiene tantas manifestaciones posibles como realidades territoriales

componen nuestro Estado, de modo que el primer rasgo distintivo no puede ser otro que el de la contingencia.

Pero otra característica indisociable a la autonomía constitucional es que el principio de autoorganización, considerado como una potestad inherente a las CCAA, permite a todas ellas constituir su planta instrumental a partir de las necesidades que tengan conferidas. Así, los artículos 149.1.18, 147.2 c) y 148.1.1. de la Constitución constituyen el entorno jurídico-constitucional que presta cobertura a esta capacidad. El artículo 147.2 c) se refiere al contenido de los Estatutos de Autonomía estableciendo que deberán pronunciarse sobre “la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias”; por su parte, el artículo 148.1.1 instaure como competencia propia de las CCAA la “organización de las instituciones de autogobierno”, lo que ha sido asumido en todas las CCAA.

El Tribunal Constitucional ha creado un cuerpo de doctrina en torno a este principio, basado en la imposibilidad de que el Estado interfiera con medidas de carácter orgánico en la estructura organizativa de las CCAA. Esta competencia para la creación y estructuración de su propia Administración habrá de ejercerla dentro de los principios generales a que la Constitución se refiere en el estadio de reparto de competencias, lo que expresamente recogen las leyes de gobierno y administración aprobadas por todas las CCAA.

A partir de aquí, los problemas que genera la planta autonómica reproducen en gran medida las mismas dificul-

tades que padece la organización administrativa del Estado, de la cual toman ejemplo. El mimetismo creativo de los entes autonómicos parte de dos referentes esenciales: por un lado, de la Administración General del Estado y, por otro, de otras CCAA en las que habitualmente se buscan referencias o técnicas que inspiren la actividad y organización de la Comunidad.

La fuerza creativa de las diferentes jurisdicciones territoriales en España ha provocado una implosión demográfica de entidades y estructuras desconcentradas que pueblan en mayor o menor medida todas las CCAA. El valor primario de la desconcentración administrativa no se puede cuestionar, por cuanto permite aproximar la gestión directa de los servicios a los ciudadanos. Ahora bien, en muchos casos, esta profusión de formas y estructuras de gestión instrumental no son más que fórmulas ingeniosas para evadir la aplicación de determinadas normas de Derecho Público y, de manera singular, para evitar que las operaciones de gasto practicadas computen a efectos de déficit público, pasando de una “huida del Derecho Administrativo” a una “huida de la contabilidad nacional”.

No es extraño que entre la batería de medidas que las formaciones políticas introducen en sus programas electorales se halle la creación de una nueva tipología de entidades instrumentales llamada a superar la heterogeneidad actual. Este proceso delata un sistemático conato de reinvento de la Administración y el sector público, cuando probablemente casi todo ya esté creado. En cambio, no es posible realizar

un análisis meramente nominal de la planta instrumental del sector público, así que no podemos criticar, en términos de calidad y eficacia, a las CCAA que disponen de una mayor red de entidades desconcentradas, salvo que se demuestre que a mayor tejido instrumental existe mayor ineficiencia en la obtención de resultados por parte de las políticas públicas. Con todo, el resultado final depara unos modelos asistémicos, a golpe de ideas apresuradas o escasamente motivadas, y con una vis atractiva respecto a la replicabilidad de las estructuras de los territorios colindantes.

Por lo demás, en las relaciones y en la comparación entre la Administración del Estado y la de las CCAA se evidencia la existencia de instituciones y entidades duplicadas, que en sentido estricto no constituyen un supuesto de duplicidad orgánica por cuanto no invaden competencias recíprocas, pero que cuando menos alertan de la necesidad y oportunidad de su existencia: Tribunales autonómicos de la competencia, órganos de control externo, televisiones autonómicas, proliferación ineficiente y sin economías de escala en universidades públicas, diarios oficiales, oficinas de turismo en el extranjero, institutos de estadística, institutos meteorológicos, agencias de protección de datos, juntas consultivas de contratación, observatorios sectoriales o jurados de expropiación forzosa. En nuestra opinión, y a al hilo de las reflexiones expresadas en el apartado anterior, debería distinguirse entre servicios esenciales y no esenciales, para, en este último caso, determinar si procede o no mantener una estructura de gestión o prestación de servicios mimetizada con la del propio Estado.

Como desarrollo de esta vía de pensamiento, parece razonable profundizar en las medidas de coordinación y cooperación que pueden existir entre las diferentes Administraciones para prestar un mejor servicio de calidad y eficiencia a los ciudadanos. Esta vía de coordinación y cooperación –clave para procurar mejoras sustanciales en las necesidades generales– admite algunas variantes:

- a) **La vía integradora**, que en algunos períodos de nuestra reciente vida política se ha denominado el modelo de Administración única. Este sistema, en su vertiente más acabada, supondría la refundición de instancias administrativas en una estructura única que soportase las cargas de gestión de todas las jurisdicciones territoriales españolas. El modelo exige un compromiso político total por parte de todas las Administraciones y una obligación de sostenimiento general de los costes de funcionamiento de la organización administrativa única.

- b) **La vía cooperativa**, que vendría determinada por la constitución de entidades en las que las Administraciones partícipes aportaran bienes, dinero e industria a fin de gestionar intereses compartidos o concurrentes. Este modelo se ha extendido en España mediante la creación de consorcios, fundaciones mixtas o sociedades participadas por varias Administraciones. La interterritorialidad instrumental puede ser útil si las entidades constituidas permiten mejorar la prestación de determinados servicios esenciales de carácter obligatorio –como los consorcios municipales para la prestación del servicio de recogida de resi-

duos sólidos o para la prestación de determinados servicios sociales o asistenciales—. En caso contrario, la creatividad convulsa de algunas instancias administrativas ha propiciado que hayan surgido especies instrumentales cuya necesidad es harto discutible y su eficacia escasa o nula. Dentro de esta vía, cabría desarrollar la cooperación ocasional a través de convenios que permitiera el uso y servicio de entidades u órganos de una Administración cuando otra careciera de medios suficientes para atender las necesidades legalmente establecidas.

- c) La vía coordinadora**, en la que el Estado debe ostentar la posición de primacía que la Constitución le confiere, de modo que ejerza una función directiva y monitora sobre un conjunto de competencias entre las que ostenta funciones de planificación.

Tomando en cuenta estas consideraciones previas, hay que indagar en las causas que han motivado esta expulsión secuencial de las funciones de la Administración nuclear ahora residenciadas en la Administración instrumental. En nuestra opinión, hasta cuatro razones basales inspiran este movimiento de centrifugación de la actividad administrativa:

- a)** La huida de la contabilidad nacional mediante la constitución de entidades que, actuando en el sector empresarial, puedan obtener financiación en los mercados bajo fórmulas que no computen como déficit público. Las reglas impuestas por la Unión Europea acerca de

la naturaleza de determinadas operaciones financieras y de capitalización de entidades mercantiles instrumentales han mitigado este “efecto expulsión”, de modo que se obtienen actualmente escasas ventajas de esta moda instrumentalista.

- b)** La contratación administrativa ha huido, paulatinamente, del ámbito de regulación de la legislación pública que ha permitido, durante muchos años, la creación de sociedades o entidades públicas empresariales en las que declinó la aplicación de las normas generales de selección y formalización de los contratos. Sin embargo, las sucesivas sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en esta última década han provocado un proceso de reabsorción del régimen jurídico aplicable a los contratos públicos de las entidades empresariales públicas, circunstancia que ha desembocado en la última reforma de la legislación de contratos que regula a estos entes, en su condición de poderes adjudicadores y les obliga, en los contratos armonizados, a aplicar las mismas reglas que se aplican a los del resto de Administraciones Públicas.
- c)** La huida de los sistemas tradicionales de captación y reclutamiento de empleados públicos, traspasando la concepción originaria del funcionario público investido de prerrogativas únicas a un modelo más flexible de contratación, con unas condiciones de determinación de las retribuciones más ventajosas que en el modelo tradicional.

- d)** La fuga del régimen presupuestario, de endeudamiento o de control interno, ya que se evitan las rigideces propias de los presupuestos limitativos, se reducen las restricciones al endeudamiento y se evade la fiscalización previa de las operaciones de gasto.

Si en todas las CCAA se ha producido este epifenómeno de huida del Derecho Público general habrá también que replantearse si los modelos tradicionales de gestión incorporan inflexibilidades que los hacen escasamente atractivos, por lo que la búsqueda de la eficiencia pública debería sopesar toda suerte de variantes orgánicas y funcionales, sin que la vuelta al pasado pueda considerarse tampoco como la panacea al desarrollo actual de las Administraciones Públicas.

A partir de estas reflexiones, y con carácter previo a analizar el estado de situación que depara actualmente la Administración autonómica, es necesario identificar las posibles categorías de entidades instrumentales que configuran la red de CCAA, tomando en consideración que junto a las entidades dependientes o adscritas por razón de dominio político y/o financiero, cada vez son más frecuentes los casos de entidades “sin dueño” en las que no existe una posición de dominio por parte de ninguna de ellas, lo que agrava más, si cabe, el déficit de control interno o la relajación de las condiciones de endeudamiento de estas estructuras. La anemia jurídica que caracteriza a estas nuevas formas de organización, desprovistas de una posición mayoritaria única, exigiría también una

reflexión general a fin de arrumbar cualquier otro intento de crear un espacio de gestión pública desregulado.

Sin pretender agotar la vasta planta de entidades públicas que constituyen las Administraciones Públicas, la categorización que consideramos más plácida y acertada es la que dimana de las leyes de estabilidad presupuestaria, que se volcaría más tarde en la Ley General Presupuestaria, y que distingue tres grandes grupos:

- **El sector público administrativo.**
- **El sector público empresarial.**
- **El sector público fundacional.**

En el primer grupo, el **sector público administrativo**, estarían comprendidos los órganos, organismos autónomos y otras entidades públicas que desarrollan funciones administrativas en sentido estricto y que se financian genéricamente con los recursos indiscriminados del sistema general de ingresos. Entre estas entidades y órganos se ha producido una primera clonación de instituciones, provocada por el fenómeno inducido de repetición autonómica de la planta estatal. Si bien se podría postular la desaparición de estos órganos y entidades, reclamando del Estado la reasunción de las funciones que hasta ahora han correspondido a las organizaciones autonómicas, lo cierto es que esta carga adicional por parte del Estado significaría en no pocos casos un incremento de la dotación presupuestaria. El ajuste, pues, no sería de valor cero sino que debería compensarse el ahorro derivado de la supre-

sión con el mayor valor del gasto en el que incurriría la Administración del Estado si se eliminasen estas entidades.

En este caso, debe reiterarse que el concepto de duplicidad no supone en absoluto solapamiento o atribución doble de competencias, sino constitución de entidades que realizan funciones no esenciales y que bien podrían ser sustituidas por la realización de las mismas en la instancia territorial superior. La otra acepción de la duplicidad tiene que ver con el concepto de cogestión pública, entendida como la intervención de diferentes órganos de gestión pertenecientes a diferentes Administraciones Públicas en la producción de un acto con trascendencia jurídico-económica. En este contexto, sin duda se han producido avances destinados a la simplificación y a la telematización de los procesos públicos, pero lamentablemente aún hoy queda mucho camino por resolver.

Un capítulo especial en esta categoría lo formarían las Universidades Públicas, que se rigen fundamentalmente por la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades (artículo 1.2), así como por las leyes de universidades aprobadas por cada CCAA.

Por lo que se refiere al **sector público empresarial**, que integra tanto entidades públicas empresariales, entidades de Derecho Público sujetas a derecho privado y sociedades públicas, estaría caracterizado porque las entidades desarrollarían actividades de provisión de bienes o servicios en el mercado mayoritariamente a cambio de finan-

ciación de mercado a través de ingresos comerciales. De un análisis material de la situación existente en la actualidad, algunas de las entidades mercantiles se financian íntegramente con cargo a transferencias del sector público administrativo matriz y desempeñan funciones típicamente administrativas, por lo que no puede sino concluirse que existe un abuso extendido en la utilización de estas figuras instrumentales para huir de la Administración general. Además, mientras que el Estado ha aplicado en diferentes etapas de su reciente historia, políticas de privatización de su inflado sector público empresarial, las CCAA transcurrían por la primera etapa de este proceso, ya que han estado constituyendo verdaderos cárteles empresariales, sin que hasta ahora haya sobrevenido la necesidad de reducir el tamaño del sector.

Por último, y en lo que afecta al **sector público fundacional**, una de las mayores patologías del modelo de organización pública en España ha sido la de constituir fundaciones en mano pública. El derecho fundacional es uno de los derechos liberales primigenios, como lo son los derechos de propiedad, libertad sucesoria o asociación. Pues bien, el artículo 8 de la Ley 50/2002, de Fundaciones, habilita a las personas jurídico-públicas a constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario. Bajo este contexto, han aflorado toda suerte de fundaciones con aportación mayoritaria del Estado que invierten el principio constituyente clásico de las entidades públicas, para aproximarle, con evidente desacierto, a las fórmulas propias de la esfera de los parti-

culares. Asimismo, cabe hallar ahora entre nuestras Administraciones incluso Asociaciones, como si el derecho de asociación incumbiera también a las entidades públicas. Así, el artículo 2.6 de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación, prevé que las entidades públicas podrán ejercitar el derecho de asociación entre sí, o con particulares, como medida de fomento y apoyo, siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con éstos, al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación.

Con estas consideraciones generales, cabe analizar el estado actual de configuración de la Administración autonómica desde la perspectiva de la descentralización, utilizando a tal fin el Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009. El conjunto de los entes inventariados en esta publicación cubren exclusivamente aquellas entidades dominadas o controladas mayoritariamente por una Administración autonómica, sin que se incluyan las entidades públicas “sin dueño” u otras entidades privadas con participación minoritaria del sector público. Así, el primer dato general viene constituido por las 2.012 entidades públicas que se insertan en las CCAA, de las que más de la mitad adoptan o bien forma de consorcio (29%) o bien de sociedad mercantil (26,8%). Si a estas entidades le sumáramos el porcentaje de fundaciones (20,7%), resultaría que estos tres sumandos alcanzarían las tres cuartas partes de las entidades instru-

mentales autonómicas. El detalle de la distribución por CCAA aparece representado en el cuadro 15.

CUADRO 15.

Número de entes que componen el inventario

	Administración General	00.AA. Administrativos	00.AA. Comerciales	Organismos Autónomos	Entid. Públicas Empresariales	Entes públicos	Agencias	Consorcios	Fundaciones	Otras institut. sin ánimo de lucro	Sociedades Mercantiles	Universidades	Total
Andalucía	1	16	0	0	4	13	1	146	44	2	80	10	317
Aragón	1	0	0	6	0	12	0	13	17	0	42	1	92
Asturias	1	0	0	9	3	8	0	7	5	0	29	1	63
Baleares	1	6	0	0	0	18	0	101	22	0	17	1	166
Canarias	1	11	1	0	1	6	0	12	12	0	29	2	75
Cantabria	1	0	0	7	1	5	2	4	11	0	33	1	65
Castilla y León	1	1	0	3	0	5	0	12	38	5	16	4	85
Castilla-La Mancha	1	2	0	7	0	4	0	15	30	0	18	1	78
Cataluña	1	27	5	0	0	52	0	146	46	0	51	7	335
Extremadura	1	4	1	2	0	7	0	17	16	0	27	1	76
Galicia	1	10	2	0	0	20	1	23	59	0	27	3	146
Madrid	1	12	4	0	0	26	0	31	26	0	31	6	137
Murcia	1	6	1	2	3	6	0	31	21	1	22	2	96
Navarra	1	10	0	2	0	1	0	2	11	0	51	1	79
La Rioja	1	0	0	4	2	2	0	2	8	0	10	1	30
Com. Valenciana	1	7	4	0	0	23	0	16	42	0	38	5	136
Ciudad de Ceuta	1	5	1	0	0	0	0	1	0	0	11	0	19
Ciudad de Melilla	1	4	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0	10
Varios	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	3	0	7
Total	18	121	19	42	14	208	4	583	409	8	539	47	2.012

Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

Poco o nada queda de la Administración institucional incipiente de la década de los ochenta y principios de los noventa en las CCAA, basada en un modelo de organismos autónomos y otras entidades públicas sujetas con carácter general al Derecho Administrativo. En los últimos años han proliferado nuevas estructuras de gestión inspiradas en el Derecho privado, tendentes a superar los lastres derivados de la Administración originaria. En cambio, las reformas recientes de las normas de Derecho Público están produciendo un retorno de estas entidades a los márgenes del Derecho administrativo tradicional, básicamente al amparo de las imposiciones comunitarias sobre la materia.

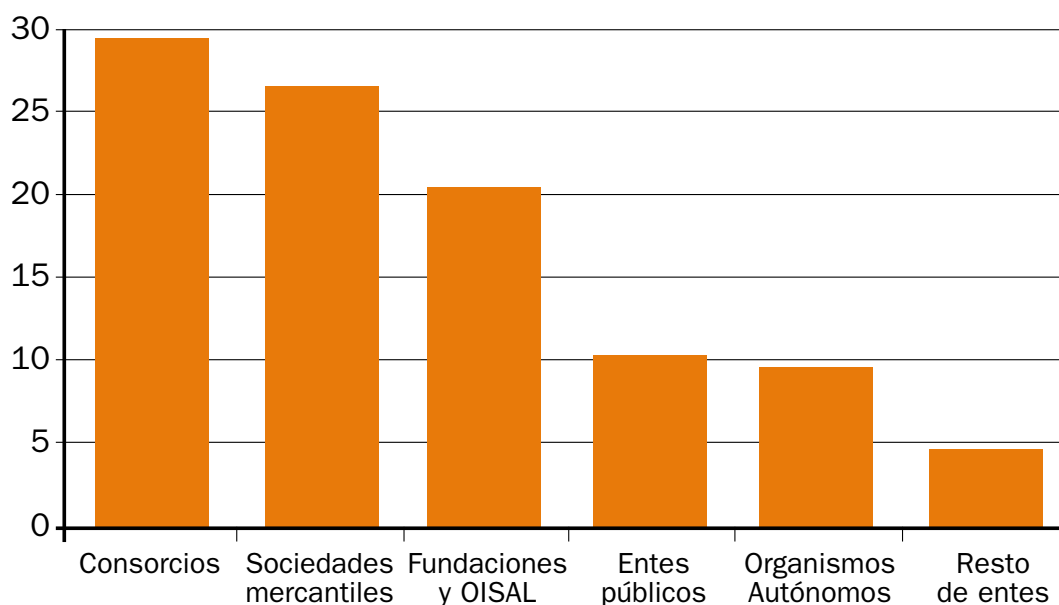
Merece una reseña especial el número de Universidades Públicas en España, que actualmente asciende a 47, con la subcentralización provocada por la radicación de escuelas y centros universitarios en todas las provincias españolas.

Otro análisis relevante que resulta de este estudio depara la distribución de las entidades en función de la naturaleza jurídica, pública o privada, de estas organizaciones, resultando que a 1 de julio de 2009 el 52,49% de las entidades incluidas en el inventario asumen una forma jurídico-pública, frente al 47,51% que ostentan naturaleza privada. El intervalo medio de entidades de forma jurídico-pública se sitúa en una escala entre 40% y 50%. En Cataluña y Baleares más del 70% de las entidades públicas tienen naturaleza jurídico-pública, frente a Castilla-León y Navarra, en las que el porcentaje se sitúa en torno al 30% y 20% respectivamente. La

tendencia a la prestación de servicios en régimen de Derecho privado ha sido una constante en los últimos años pero no existe evidencia científica de que estas formas de gestión comporten beneficios y utilidades en términos de eficiencia. Una evaluación comparada de servicios autonómicos debería incluir este factor de análisis para determinar el impacto final que esta variable puede tener.

CUADRO 16.

Distribución de entidades por tipo de ente

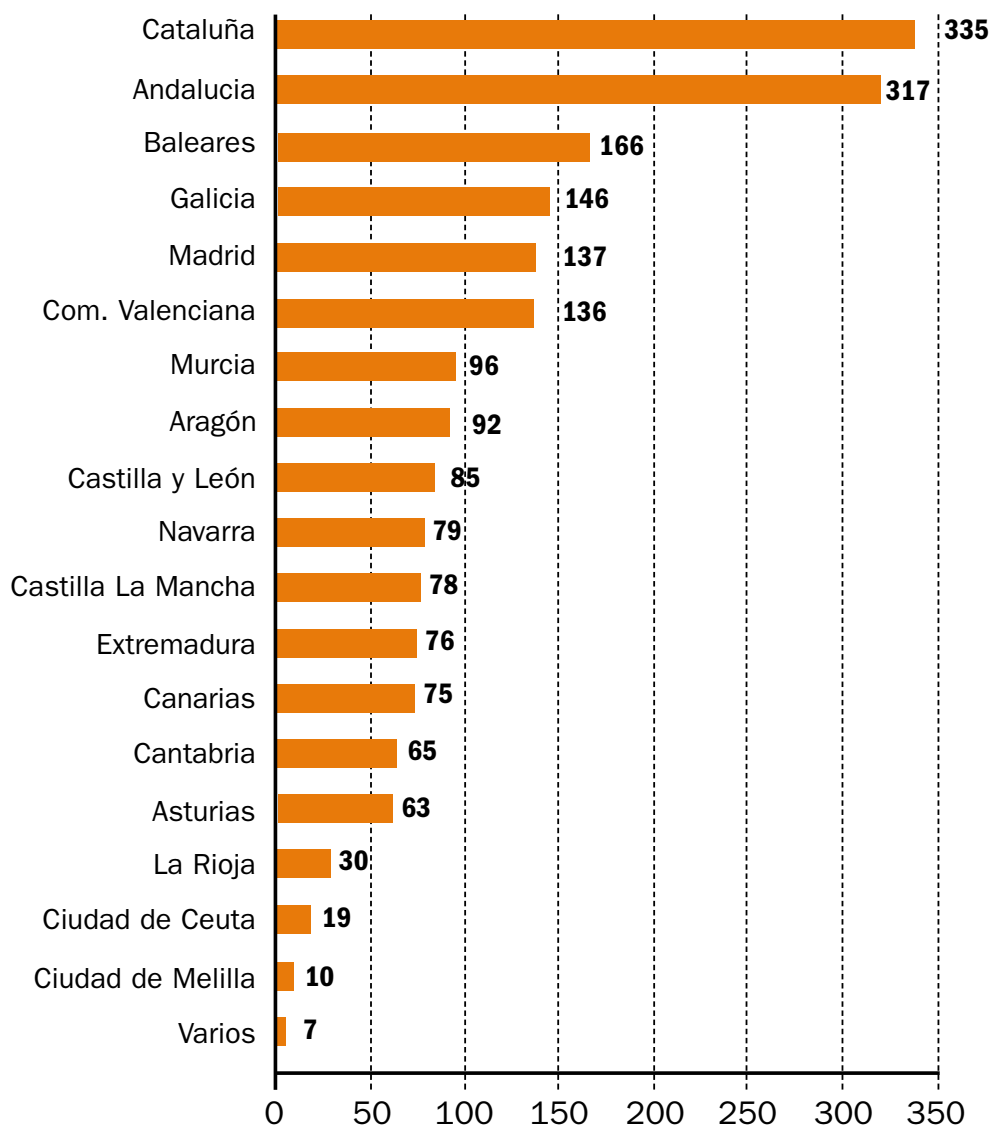


Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

En perspectiva territorial, el reparto total de entidades por CCAA sería el que muestra el cuadro 17.

CUADRO 17.

Número de entidades por Comunidad Autónoma



Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

El cuadro 18 pone asimismo de manifiesto que existen cuatro intervalos de distribución territorial de entidades instrumentales.

CUADRO 18.

Intervalos de distribución territorial de entidades instrumentales

Intervalo	Comunidades y ciudades autónomas
200 a 400 entidades	Cataluña y Andalucía
100 a 200 entidades	Baleares, Galicia, Madrid y Comunidad Valenciana
50 a 100 entidades	La mayoría de CCAA
0 a 50 entidades	La Rioja, Ceuta y Melilla

Fuente: elaboración propia

El número de entes públicos no se corresponde con el porcentaje de población por CCAA (así, Andalucía tiene el 17,77% de la población española y Cataluña el 15,95%, mientras que Madrid tiene el 13,59%, y sin embargo Cataluña casi triplica el número de entidades de Madrid). Además, cada CCAA tiene determinadas tendencias auto-organizativas diferentes a las de las demás: el consorcio y la fundación en mano pública predominan en Andalucía, Baleares y Cataluña frente a la deriva empresarial de Aragón o Navarra.

El análisis dinámico presenta especial interés, ya que revela que desde abril de 2003 el número total de entidades se ha incrementado un 28,64%, con una mayor aceleración durante los años 2005 y 2006 con un 6,86% y un 4,37% respectivamente (cuadro 20).

Desde un punto de vista cuantitativo, destaca el aumento experimentado en el número de consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles y entes públicos durante el periodo que comprende el análisis de la publicación ci-

CUADRO 19.

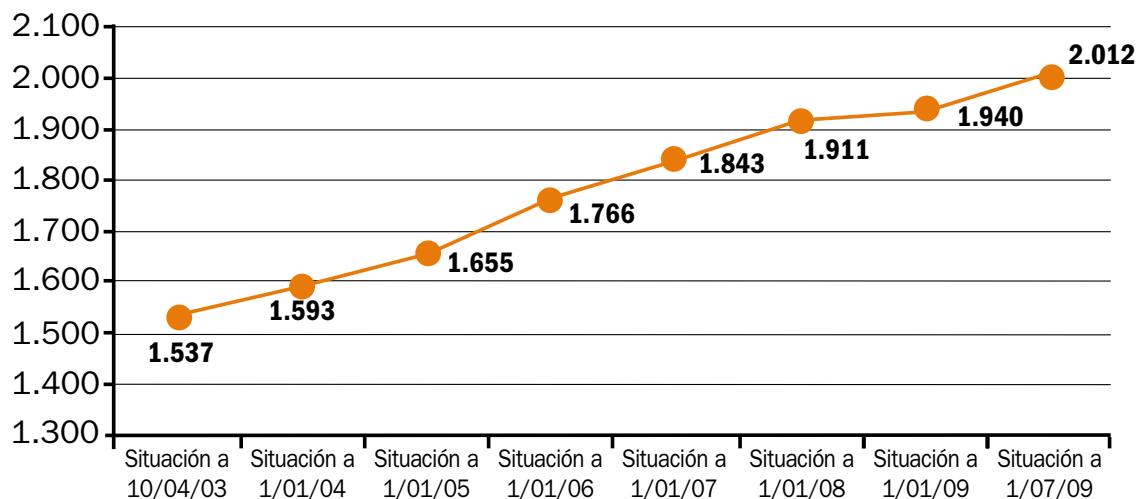
Distribución de entidades por Comunidad Autónoma

	Consortios	Sociedades Mercantiles	Fundaciones y OISAL	Entes públicos	Organismos Autónomos	Resto de entes	Total
Andalucía	25,0	14,8	11,0	6,3	8,8	19,3	15,8
Aragón	2,2	7,8	4,1	5,8	3,3	2,4	4,6
Asturias	1,2	5,4	1,2	3,8	4,9	6,0	3,1
Baleares	17,3	3,2	5,3	8,7	3,3	2,4	8,3
Canarias	2,1	5,4	2,9	2,9	6,6	4,8	3,7
Cantabria	0,7	6,1	2,6	2,4	3,8	6,0	3,2
Castilla y Leon	2,1	3,0	10,3	2,4	2,2	6,0	4,2
C. La Mancha	2,6	3,3	7,2	1,9	4,9	2,4	3,9
Cataluña	25,0	9,5	11,0	25,0	17,6	9,6	16,7
Extremadura	2,9	5,0	3,8	3,4	3,8	2,4	3,8
Galicia	3,9	5,0	14,1	9,6	6,6	6,0	7,3
Madrid	5,3	5,8	6,2	12,5	8,8	8,4	6,8
Murcia	5,3	4,1	5,3	2,9	4,9	7,2	4,8
Navarra	0,3	9,5	2,6	0,5	6,6	2,4	3,9
La Rioja	0,3	1,9	1,9	1,0	2,2	4,8	1,5
C. Valenciana	2,7	7,1	10,1	11,1	6,0	7,2	6,8
Ciudad de Ceuta	0,2	2,0			3,3	1,2	0,9
Ciudad de Melilla	0,2	0,7			2,2	1,2	0,5
Varios	0,5	0,6	0,2				0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

CUADRO 20.

Evolución del número de componentes del inventario



Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

tada. Prologando la tendencia señalada anteriormente, el aumento de entidades públicas sujetas al ordenamiento jurídico privado es ostensiblemente superior al evidenciado por entidades que someten su actuación al ordenamiento jurídico-público. Así, se puede observar que en el caso de los consorcios se registran 110 unidades más, lo que supone un aumento del 25,1% respecto a abril de 2003. En el caso de las fundaciones, a 1 de julio de 2009 se hallan inventariadas 138 entidades más respecto a abril de 2003, con un incremento del 50,9%, tasa de variación que en el caso de sociedades mercantiles es del 22,8%, con un incremento de 100 entidades.

CUADRO 21.

Evolución del inventario de entes Comunidad Autónoma

	Del 10/04/2003 al 1/01/2005		Del 2/01/2005 al 1/01/2006		Del 2/01/2006 al 1/01/2007		Del 2/01/2007 al 1/01/2008		Del 2/01/2008 al 1/01/2009		Del 2/01/2009 al 1/07/2009								
	Altas	Bajas	Situación a 1/01/2005	Altas	Bajas	Situación a 1/01/2006	Altas	Bajas	Situación a 1/01/2007	Altas	Bajas	Situación a 1/01/2008	Altas	Bajas	Situación a 1/07/2009				
Andalucía	267	21	2	286	8	0	294	6	0	300	13	2	311	7	2	316	1	0	317
Aragón	61	11	2	70	9	0	79	12	10	81	8	1	88	4	0	92	1	1	92
Asturias	53	3	1	55	5	0	60	3	0	63	0	1	62	1	0	63	0	0	63
Baleares	107	20	8	119	37	2	154	15	5	164	3	1	166	2	2	166	1	1	166
Canarias	65	5	1	69	2	0	71	2	2	71	3	1	73	1	0	74	1	0	75
Cantabria	37	5	1	41	8	1	48	9	2	55	2	1	56	8	0	64	1	0	65
Castilla y León	69	7	0	76	4	2	78	6	3	81	2	1	82	2	1	83	2	0	85
C. La Mancha	40	13	1	52	6	0	58	6	0	64	9	0	73	5	0	78	0	0	78
Cataluna	287	22	11	298	15	5	308	20	5	323	11	5	329	7	1	335	1	1	335
Extremadura	46	4	1	49	6	0	55	5	0	60	6	1	65	9	0	74	2	0	76
Galicia	126	7	0	133	7	1	139	3	1	141	8	2	147	3	5	145	1	0	146
Madrid	120	14	6	128	6	11	123	9	1	131	11	3	139	0	2	137	1	1	137
Murcia	59	13	1	71	7	0	78	10	1	87	7	1	93	4	3	94	2	0	96
Navarra	70	0	2	68	4	3	69	1	1	69	9	2	76	2	0	78	1	0	79
La Rioja	26	2	0	28	2	0	30	2	2	30	0	0	30	0	0	30	0	0	30
C. Valenciana	98	18	3	113	14	0	127	8	6	129	7	1	135	1	0	136	0	0	136
Ciudad de Ceuta	19	0	0	19	0	0	19	0	0	19	1	1	19	0	0	19	0	0	19
Ciudad de Melilla	9	1	0	10	0	0	10	0	0	10	0	0	10	0	0	10	0	0	10
Varios	5	0	0	5	1	0	6	1	0	7	0	0	7	0	0	7	0	0	7
Total	1.564	166	40	1.690	141	25	1.806	118	39	1.885	100	24	1.961	56	16	2.001	15	4	2.012

Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

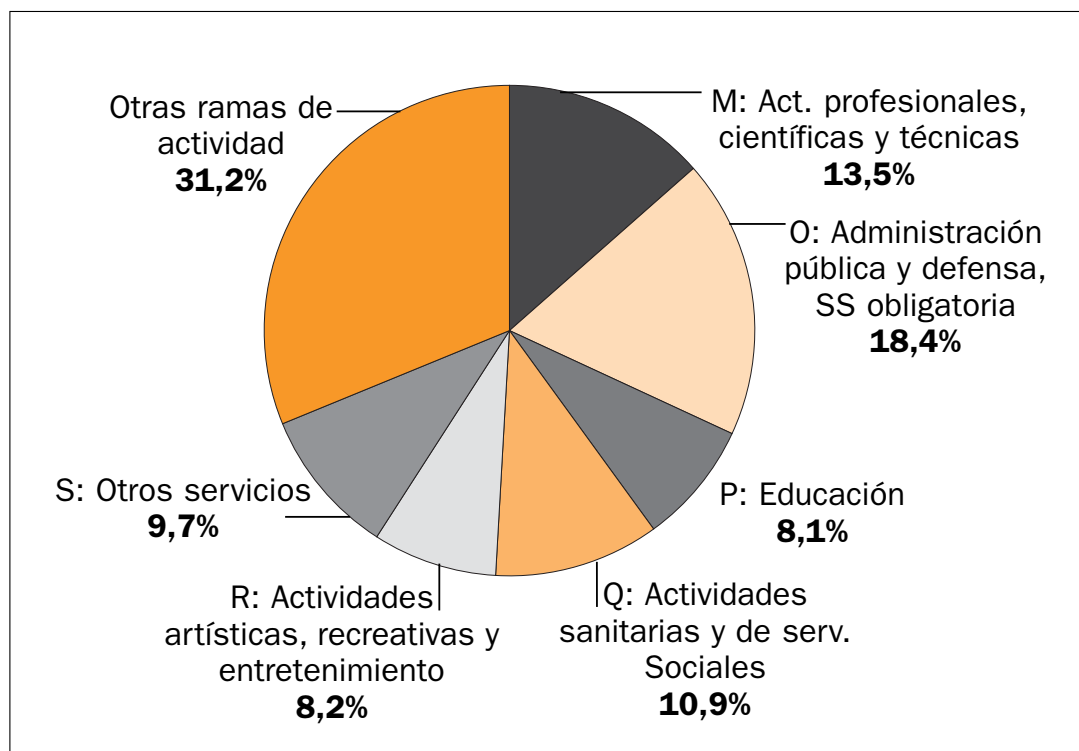
A modo de síntesis, en los últimos dieciocho meses de la serie, se han constituido cerca de 100 entes públicos, a razón de 1,2 por semana, eso sí, repartidas de manera heterogénea por cada Comunidad Autónoma.

La tendencia en los últimos seis años es de crecimiento constante, repartida de manera desigual por CCAA. En seis años, Castilla-La Mancha y Cantabria casi duplican el número de entidades públicas, siendo el nivel de crecimiento de entidades instrumentales en este periodo muy intenso también en Aragón, Extremadura, Baleares y Murcia. La Rioja y Madrid se hallan en el otro lado del arco (cuadro 21).

Si el análisis se realiza en función de actividades, se puede comprobar que existe una vinculación directa entre las distintas formas jurídicas y las actividades que le son propias. De acuerdo con la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), las principales secciones de actividad de los entes incluidos en el inventario de entes dependientes de las CCAA son las que se exponen en el cuadro 22.

CUADRO 22.

Principales secciones de actividad de los entes incluidos en el inventario



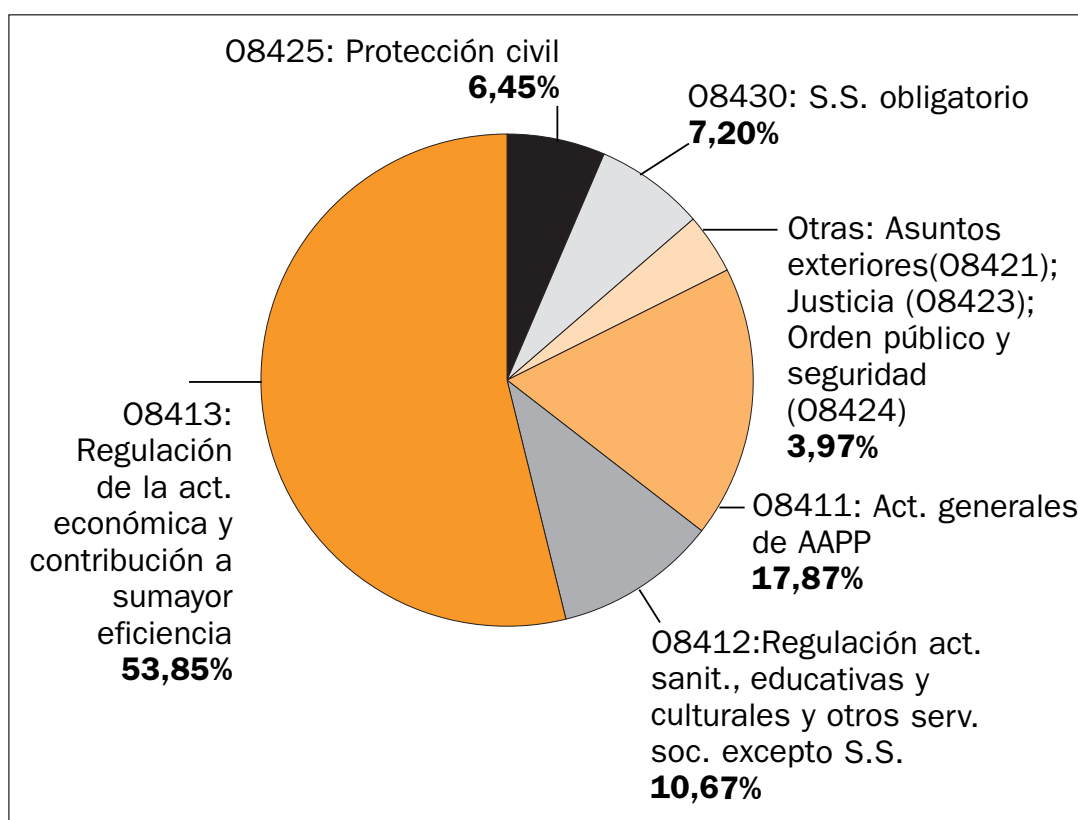
Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

Por lo que se refiere a la rama de “Administración Pública y defensa; seguridad social obligatoria” (O), la actividad instrumental se concentra fundamentalmente en las actividades propias de “Regulación de la actividad económica y contribución a su mayor eficacia”, que absorben un 53,85 % de la sección. Este grupo incluye actividades tan diversas como la gestión de ayudas públicas, la producción normativa, la política de desarrollo regional o la legislación laboral. La distribución de estas actividades por tipo de ente es bastante dis-

persa, puesto que alrededor de un 34% corresponden a entes públicos y organismos autónomos, un 37% a consorcios y un 20% a sociedades mercantiles (cuadro 23).

CUADRO 23.

Sección 0: Administración Pública y defensa: seguridad social obligatoria



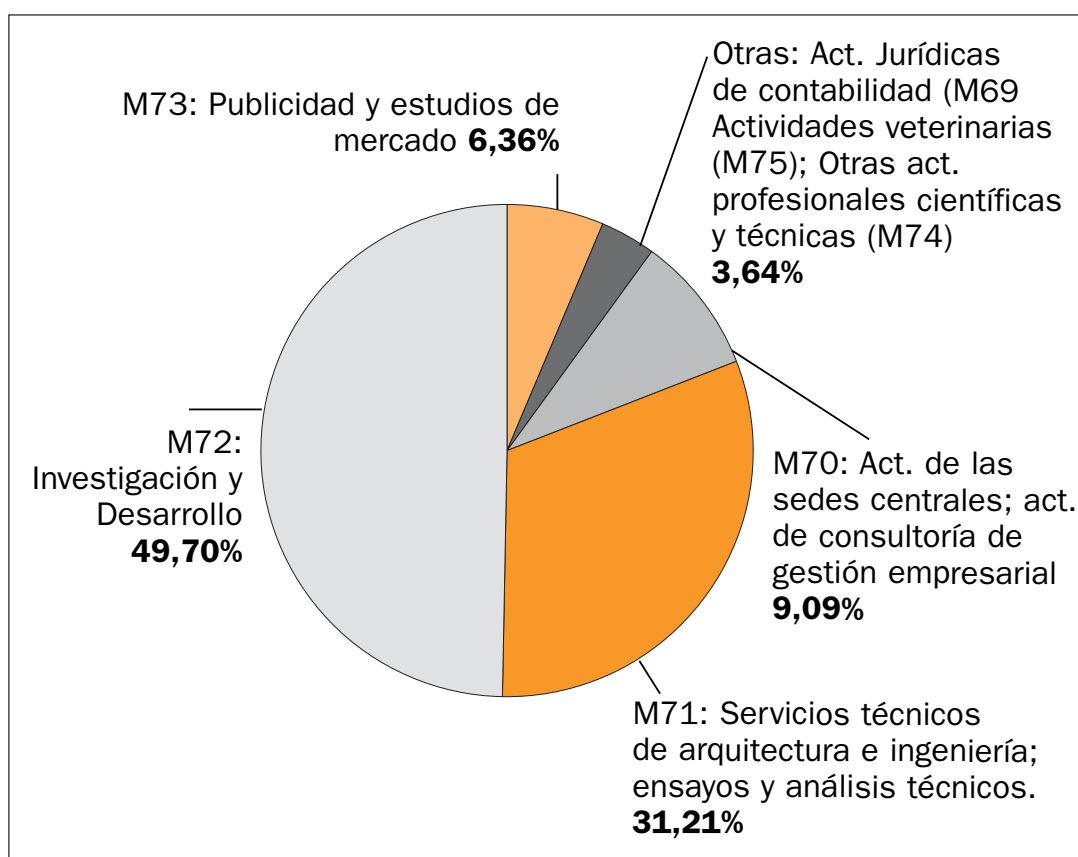
Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

Por lo que se refiere a la sección que agrupa a las “Actividades profesionales, científicas o técnicas” (M), destaca la concentración de entidades instrumentales en el subgrupo de “Investigación y Desarrollo” (49,7%) y “Servicios técnicos de

arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos” (31,2%), comprendiendo el primer subgrupo actividades propias de investigación básica, aplicada y desarrollo experimental, mientras que el segundo subgrupo comprende prestaciones de consultoría y servicios de arquitectura, ingeniería, inspección de edificios, topografía y cartografía (cuadro 24). En este ámbito, hay una clara apuesta por las personificaciones jurídico-privadas, por cuanto el 91% de las mismas corresponden a sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones y entes públicos.

CUADRO 24.

Sección M: Actividades profesionales, científicas o técnicas

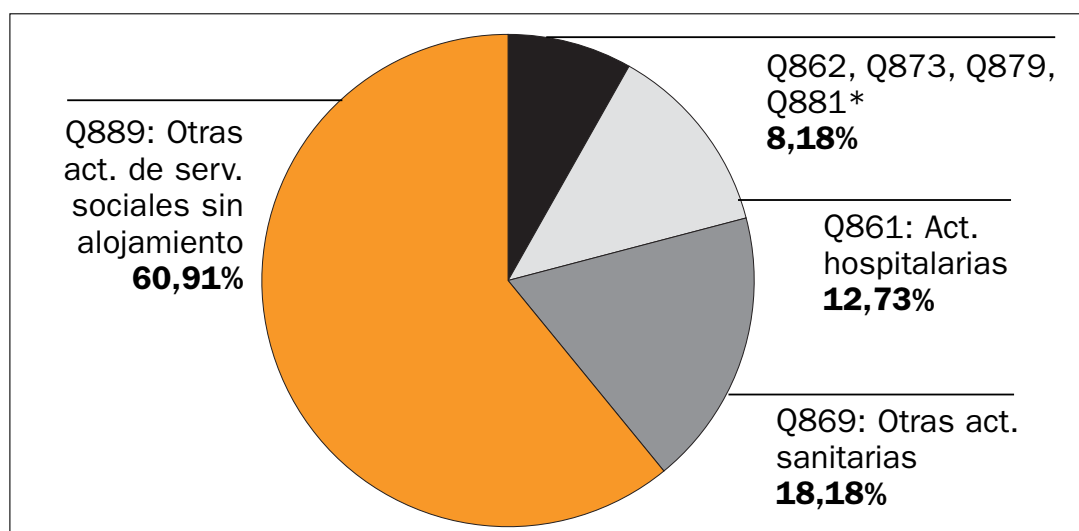


Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

La sección “Actividades sanitarias y servicios sociales” (Q) cubre el 10,9% de la totalidad de las actividades objeto de estudio. Dentro de esta sección, destacan “Otras actividades de servicios sociales sin alojamiento” (60,91%) y “Otras actividades sanitarias” (18,18%). La primera subcategoría abarcaría actividades como los servicios de orientación y asesoramiento social, guarderías diurnas, servicios de adopción o ayudas a víctimas, mientras que la segunda incluiría actividades tales como las propias de la salud humana no realizadas en hospitales y actividades de laboratorios médicos o transporte en ambulancia. Desde el punto de vista de la tipología de entidades, en esta sección se produce un predominio de fundaciones y consorcios, que representan el 67% del total de las entidades inventariadas (cuadro 25).

CUADRO 25.

Sección Q: Actividades sanitarias y de servicios sociales



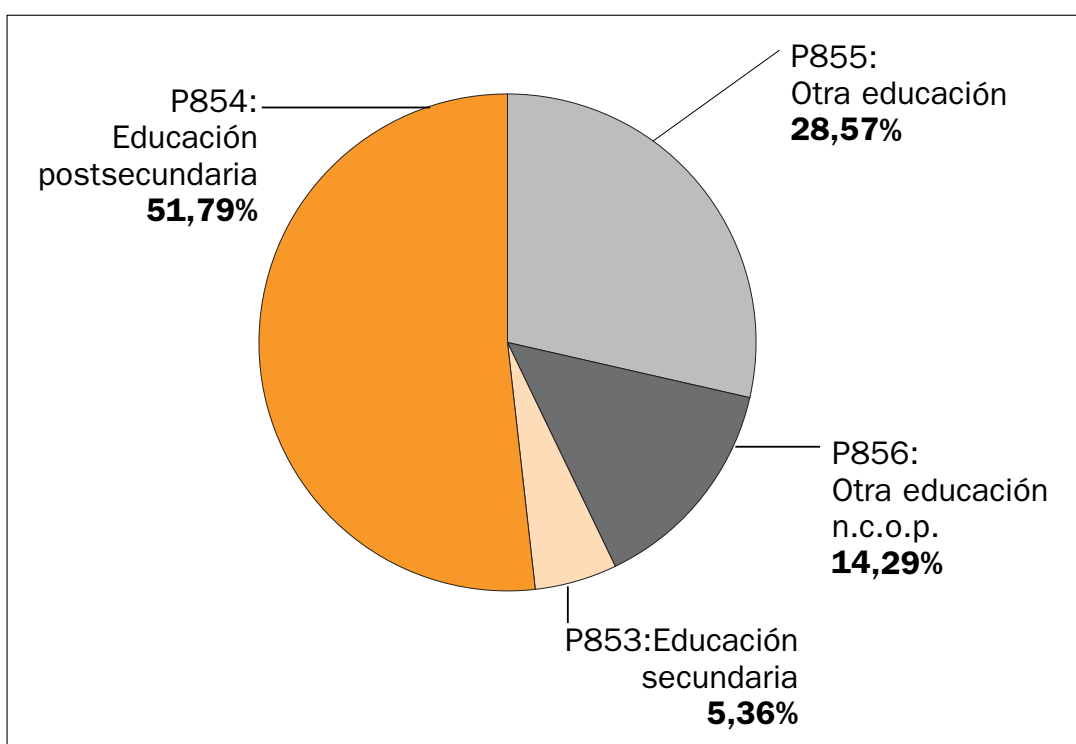
* Otras: Act. médicas y odontológicas (Q862); Asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores y discapacidad física (Q873); Otras act. de asistencia en establecimientos residenciales (Q879); Act. de servicios sociales sin alojamiento para personas mayores y con discapacidad (Q881)

Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

En otra sección “Educación” (P) se incluyen las actividades propias de los diferentes grados de formación y educación universitaria, derivándose del estudio como conclusión más relevante que el 80% de estas actividades se concentran en consorcios, fundaciones y universidades (cuadro 26).

CUADRO 26.

Sección P: Educación



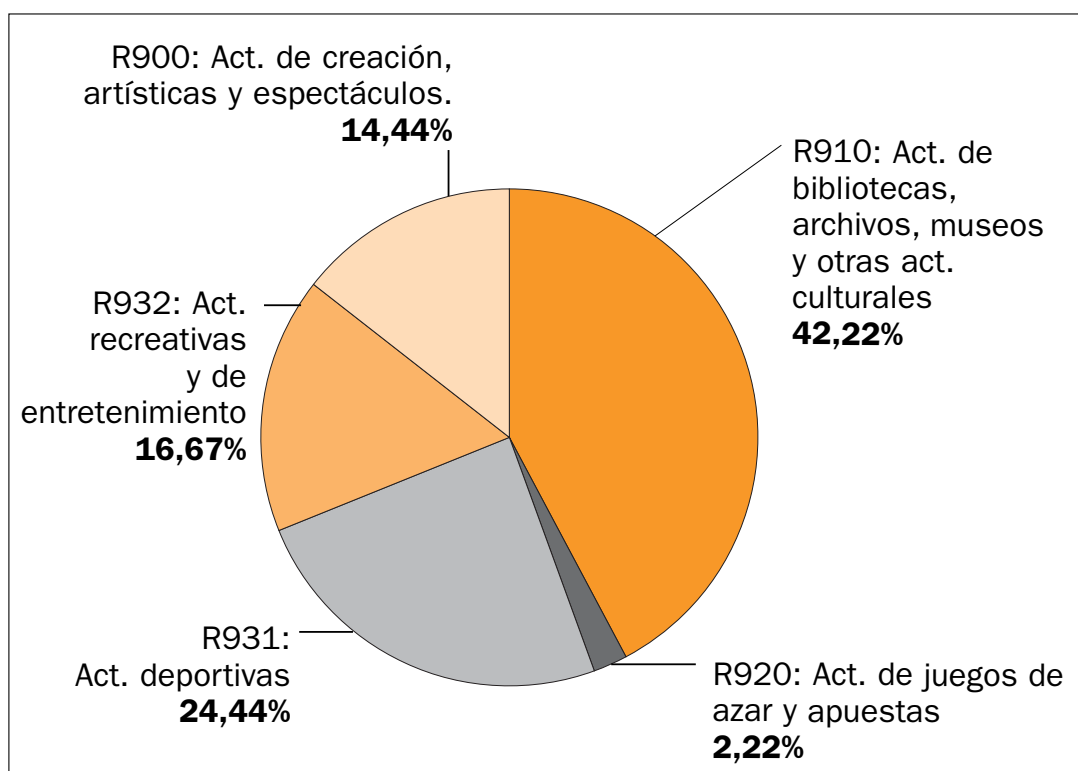
Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

La sección (R) que agrupa “Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento”, contiene un porcentaje del 42,2% en “Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales”, mientras que el 24,4% corresponde a “Actividades deportivas”. El 84% de todas las

actividades incluidas en esta sección se desarrolla por consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles, lo que manifiesta, una vez más, la deriva privatista que caracteriza la gestión instrumental de servicios (cuadro 27).

CUADRO 27.

Sección R: Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento

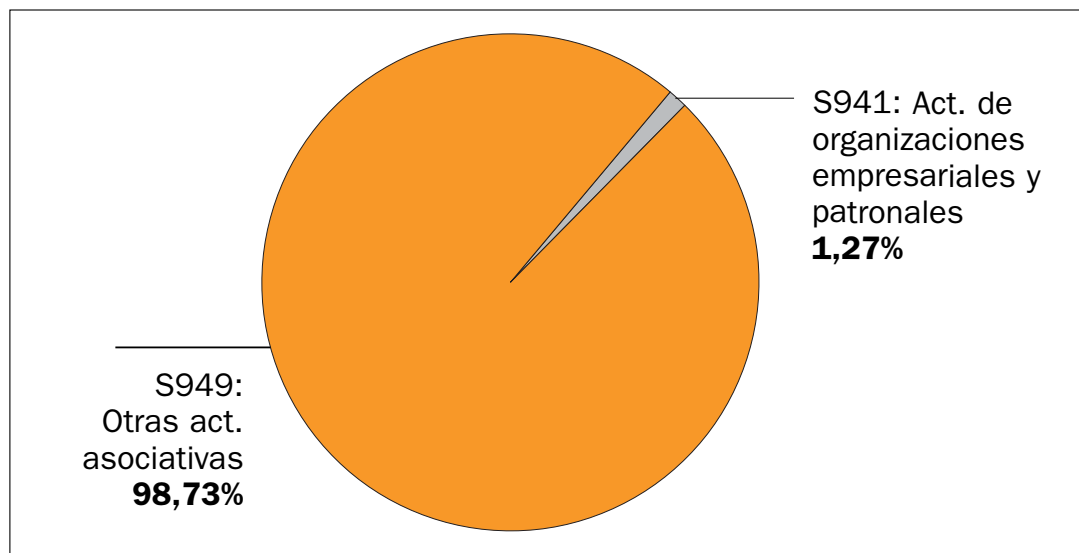


Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

La última sección (S), “Otros servicios”, que asciende al 9,7% del total de actividades del inventario general, comprende esencialmente las actividades asociativas –las asociaciones de consumidores, clubes y asociaciones culturales– que son realizadas fundamentalmente por consorcios y fundaciones (cuadro 28).

CUADRO 28.

Sección S: Otros servicios



Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

De un análisis de las distintas actividades desarrolladas por cada tipo de ente, y obviando la Administración General por el carácter de sus actividades, el informe pone de manifiesto las siguientes tendencias:

- Los Organismos Autónomos Administrativos tienen una presencia especial en las actividades relativas a “Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria” (código O), que representan el 36,4% de sus actividades. Por otro lado, las “Actividades sanitarias y de servicios sociales” (código Q) suponen el 15,9% integrando, entre otras, las actividades hospitalarias y médicas y los servicios sociales con alojamiento (acogimiento para determinados sectores poblacionales) y sin alojamiento (servicios sociales a domicilio, guarderías, promoción de la convivencia, etc.).

- Por su parte, el 20% de las actividades incluidas para los Organismos Autónomos Comerciales se desarrollan en la sección “Actividades profesionales, científicas o técnicas” (código M).
- Finalmente, los Organismos Autónomos en los que no se distingue su carácter, efectúan fundamentalmente actividades de “Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria” (código O), que representan un 36% del total, seguidas de las “Actividades sanitarias y de servicios sociales” (código Q), que suponen un 20%.
- Las Entidades Públicas Empresariales distribuyen sus actividades fundamentalmente entre “Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria” (código O) y “Actividades profesionales, científicas y técnicas” (código M) con porcentajes de 26,7% y 13,3% respectivamente. Destacan también en este tipo de entes las actividades de “Transporte y almacenamiento” (Código H) que suponen un 20% de su actividad total.
- Para los Entes Públicos las actividades relacionadas con “Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria” representan un 28,9%, destacando asimismo las relativas a “Actividades sanitarias y de servicios sociales” con un porcentaje del 15,4%.
- En el caso de los Consorcios sus actividades se desarrollan fundamentalmente en el ámbito de “Otros servicios” y en la categoría “Administración pública, de-

fensa y seguridad social obligatoria” al representar para cada una de ellas un 13,9% y 18,5% de las actividades incluidas para este tipo de ente. En concreto, y dentro de estas categorías, predominan las “Actividades generales de la Administración Pública” y la “Prestación de servicios a la comunidad en general” dentro del código O, y dentro del código S, realizan fundamentalmente “Otras actividades asociativas”. No obstante, las actividades que desarrollan se concentran sobre todo en “Otras secciones de actividad”, ya que éstas representan un 24,8%.

- Por otro lado, las actividades de “Otros servicios”, básicamente “Otras actividades asociativas”, están presentes en un 21,1% de las actividades incluidas en las Fundaciones, seguidas en importancia por “Actividades profesionales, científicas y técnicas” con un 19,5%.
- Las Sociedades mercantiles incluidas en el inventario desarrollan sus actividades en un campo más amplio y diverso, repartiéndose el 61,3% de sus actividades en la categoría de “Otras secciones de actividad”. Así, un 16,1% de sociedades mercantiles realizan actividades de “Construcción” (código F) y un 8,4% de “Información y Comunicaciones” (código J), correspondiendo al resto de sociedades actividades más dispersas por secciones. Respecto a las secciones principales, un 13% realizan “Actividades profesionales, científicas o técnicas” (código M) y un 15,1% “Actividades de Administración Pública y defensa y Seguridad Social obligatoria” (código O).

El cuadro 29 refleja en términos porcentuales la presencia institucional por cada CCAA en las secciones indicadas de la CNAE.

CUADRO 29.

Agrupación por secciones de actividad y Comunidad Autónoma

	M	O	P	Q	R	S	Otras secc. de actividad
Andalucía	5,7	25,3	8,2	19,6	4,4	17,9	18,9
Aragón	11,2	27,0	4,5	5,6	10,1	10,1	31,5
Asturias	16,9	18,5	1,5	6,2	13,8	1,5	41,5
Baleares	14,0	7,5	4,0	5,5	9,0	6,5	53,5
Canarias	12,8	19,2	11,5	7,7	7,7	7,7	33,3
Cantabria	18,2	16,9	3,9	6,5	10,4	5,2	39,0
Castilla y León	25,0	15,4	15,4	3,8	7,7	16,3	16,3
C. La Mancha	10,5	16,3	14,0	5,8	11,6	8,1	33,7
Cataluña	20,8	11,9	10,9	11,9	9,7	3,2	31,5
Extremadura	20,0	25,9	5,9	5,9	16,5	7,1	18,8
Galicia	11,2	25,9	5,3	4,7	4,1	23,5	25,3
Madrid	18,9	14,8	11,2	17,8	2,4	4,1	30,8
Murcia	9,7	9,7	7,1	6,2	13,3	7,1	46,9
Navarra	11,5	25,6	5,1	5,1	10,3	2,6	39,7
La Rioja	8,3	19,4	2,8	16,7	5,6	11,1	36,1
C. Valenciana	11,2	16,8	5,6	10,3	15,9	0,9	39,3
Ciudad de Ceuta	5,3	21,1	10,5	0,0	5,3	5,3	52,6
Ciudad de Melilla	0,0	20,0	10,0	10,0	10,0	0,0	50,0
Varios	27,3	9,1	0,0	0,0	9,1	9,1	45,5
Total	13,5	18,4	8,1	10,9	8,2	9,7	31,2

M: Actividades profesionales, científicas y técnicas; **O:** Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria; **P:** Educación; **Q:** Actividades sanitarias y de servicios sociales; **R:** Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento; **S:** Otros servicios.

Fuente: Inventario de Entes dependientes de las CCAA publicado por la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Corporaciones Locales correspondiente a 1 de julio de 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda)

Balance y perspectivas de futuro de la organización autonómica

A la vista de los datos e información enunciada en el apartado anterior, resulta obligado concluir de manera aproximada sobre la situación actual de la organización de la planta autonómica y abrir nuevos espacios para la reflexión en orden a reconstruir el tejido institucional. Esta reconstrucción exige una terapia que combine equilibradamente el principio de autoorganización autonómica con el de eficiencia, ambos vectores de organización y funcionamiento previstos en la Constitución española. Una autoorganización autárquica, inspirada en el mimetismo, no proyecta demasiadas fortalezas en el modelo institucional español. Por ello, debemos partir de las siguientes reflexiones si se desea abordar una reforma profunda del sector público administrativo:

- a) Las fórmulas de colaboración entre Administraciones Públicas se han basado tradicionalmente en los últimos años en técnicas organizativas llamadas a compartir recursos en materias de competencias concurrentes pero no en fórmulas en las que una Administración, a sabiendas de la existencia de órganos especializados en otras Administraciones, disponga de esos recursos convencionalmente en la medida que sean necesarios. Estas técnicas no supondrían llevar a cabo una dejación de funciones sino obtener rendimiento de las capacidades de aquellos órganos y entidades que desarrollan competencias asimilables.

- b)** No es posible actualmente inferir que las formas de gestión privada son más eficientes que las técnicas de gestión ordenadas por el Derecho Público, si bien la tendencia del último lustro revela una moda a favor de sociedades, fundaciones y consorcios sujetos al ordenamiento jurídico-privado. Esta pulsión obedece en origen a la pretensión de huir de las inflexibilidades del sistema jurídico-público de carácter presupuestario, de control o contractual, si bien en los últimos años se está produciendo un regreso a la centralidad del Derecho Público como en el caso de la legislación de contratos. Esta variable ha de ser considerada en un primer nivel a la hora de analizar las ventajas de la Administración descentralizada y de sus configuraciones instrumentales privadas.
- c)** La mitosis instrumental de las CCAA sigue un ritmo diferente a la composición y avance del sector público estatal. Mientras que en el primer caso, las CCAA avanzan por la senda del primer ciclo de formación del sector público empresarial y fundacional, en el ámbito del Estado debería primar la fase terminal de liquidación o privatización de las entidades mercantiles. En España conviven diecisiete grupos empresariales públicos, donde también anidan las ineficiencias económicas. Casos como los de las televisiones autonómicas, donde ninguna de las empresas públicas se financia mayoritariamente con ingresos de mercado, lo que obliga a recurrir reiteradamente al endeudamiento o a la aportación de capital de la Administración matriz, deberían invitar cuando menos a la reflexión. Bajo esta perspectiva, deberían distinguirse, una vez

más, qué servicios son prescindibles y cuáles son imprescindibles, orientando la actuación hacia estos últimos y evitando que ocasionen interferencias o distorsiones en el mercado.

- d)** Las entidades empresariales que no prestaran servicios públicos obligatorios y que presentaran una situación crónica de desequilibrio económico-patrimonial deberían extinguirse, mientras que aquellas entidades públicas que presten servicios públicos esenciales deberían orientar su gestión al cumplimiento de objetivos, por lo que el control interno debería redefinirse para determinar si tales fines se cumplen.
- e)** El sector público fundacional no tiene razón de ser por cuanto incorpora a la base administrativa una institución jurídica que reside en el núcleo de la persona física. Éste es un ejemplo más de cómo el sector público se instala en formas privadas para huir de las rigideces propias del Derecho Público, consumándose una nueva forma de trasgresión con la incorporación al inventario de entidades públicas de Asociaciones constituidas por Administraciones públicas.
- f)** Los consorcios interterritoriales sólo tendrían razón de ser si existiera un estudio previo de carácter económico que mostrase ventajas competitivas en la prestación de los servicios públicos, aprovechando sinergias y economías de escala. Los consorcios que cubrieran servicios públicos no esenciales, en la medida que cronifican una

estructura permanente de gastos, deberían eliminarse progresivamente.

Empleo público y CCAA. Explosión e implosión demográfica. Tendencias

La evolución del personal activo de las diferentes CCAA a lo largo de todo el proceso de configuración de la planta autonómica y, fundamentalmente, en los últimos años, revela que se ha producido una posible sobrepoblación de empleo público, atendiendo a las necesidades actuales del sistema. A pesar de las múltiples comparaciones que se realizan habitualmente entre la cuota de asalariados públicos y otras magnitudes, como son las de empleo público total, PIB regional u otras referencias diferentes, el análisis exige un estudio más riguroso que aprehenda la magnitud de las competencias asumidas y las formas de gestión.

Sobre esta cuestión, cabe formular las siguientes observaciones generales:

- a)** Como definición de principio, son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en el sector público al servicio de los intereses generales.

Los empleados públicos se clasifican, según la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, en:

- **Funcionarios de carrera:** quienes, en virtud de nombra-

miento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos.

- **Funcionarios interinos:** los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- La sustitución transitoria de los titulares.
- La ejecución de programas de carácter temporal.
- El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses.

- **Personal laboral:** el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

- **Personal eventual:** el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

- b)** La proliferación de personificaciones jurídico-privadas ha producido un incremento muy significativo del personal laboral, o, lo que es lo mismo, se ha producido una laboralización de las relaciones de servicios en las CCAA frente a la impronta estatutaria que ha caracterizado tradicionalmente el régimen de los funcionarios. La Encuesta de Población Activa totaliza el conjunto de empleados públicos, pero no es posible distinguir el origen o procedencia de esos empleados, de modo que no existe una fuente estadística que permita comparar entre Administraciones autonómicas el rango y naturaleza de esos empleados públicos. En cualquier caso, la extensión de entidades instrumentales sujetas al ordenamiento jurídico-privado permite un reclutamiento de empleados menos rígido que el establecido para los órganos cuyo personal está sujeto a régimen estatutario.

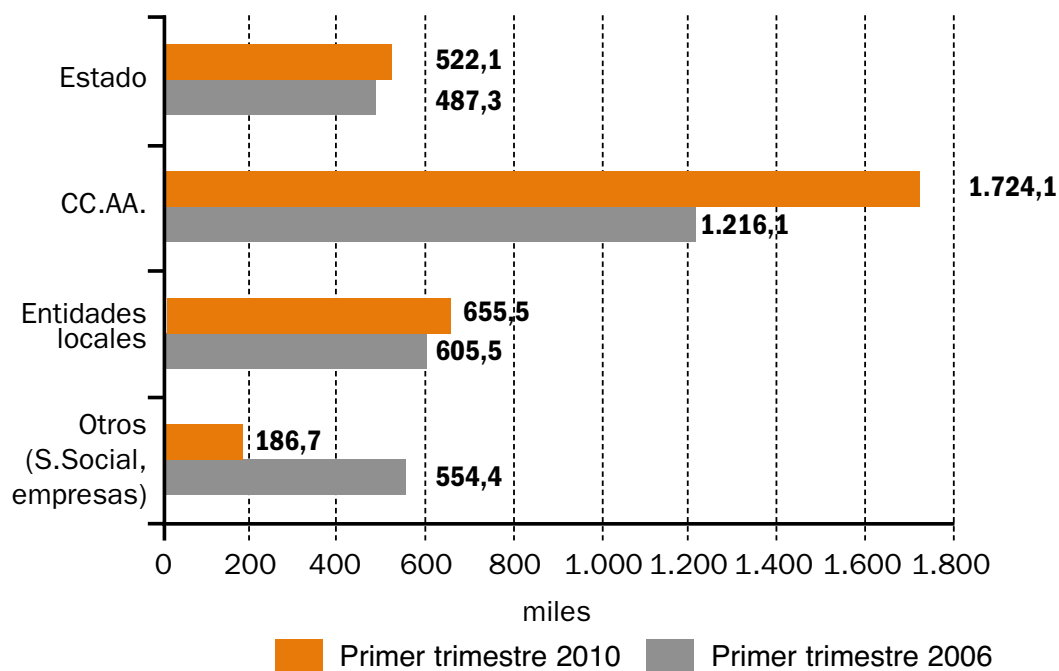
- c)** La evolución del personal de las CCAA está sujeta a diversas variables internas: segunda descentralización en Entidades Locales, asunción de competencias, intensificación de funciones, asunción de competencias gestionadas por el Estado (dependencia). Por ello, todo análisis referido a grandes magnitudes únicamente revela

tendencias, pero en ningún caso debe considerarse como un valor absoluto del cual se puedan derivar conclusiones generales.

- d)** Una característica del sistema de provisión de personal al servicio del sector público es la estanqueidad de las dotaciones de cada CCAA, deviniendo inútil el principio de movilidad que preserva el Estatuto Básico del Empleado Público. La reserva de puestos de trabajo a cuerpos de escala autonómica imposibilita la permeabilidad entre territorios, aspecto éste que conlleva una progresiva inflación de las dotaciones de cada Comunidad. La resistencia a la incorporación de efectivos de la Administración del Estado o de otras CCAA provoca que las necesidades se hayan de cubrir con personal de nuevo ingreso.

El análisis dinámico de los últimos cuatro años revela que en las CCAA se ha producido un incremento de la tasa de empleados públicos de un 29,46%, frente al incremento del 6,70% del Estado. Habida cuenta que desde 2006 hasta 2010 apenas se ha producido ningún incremento significativo del catálogo de competencias transferidas a las CCAA, parece que encuentra escasa lógica este incremento de recursos, que se ha producido de manera heterogénea entre las diferentes Administraciones territoriales (cuadro 30).

CUADRO 30.
Asalariados del sector público

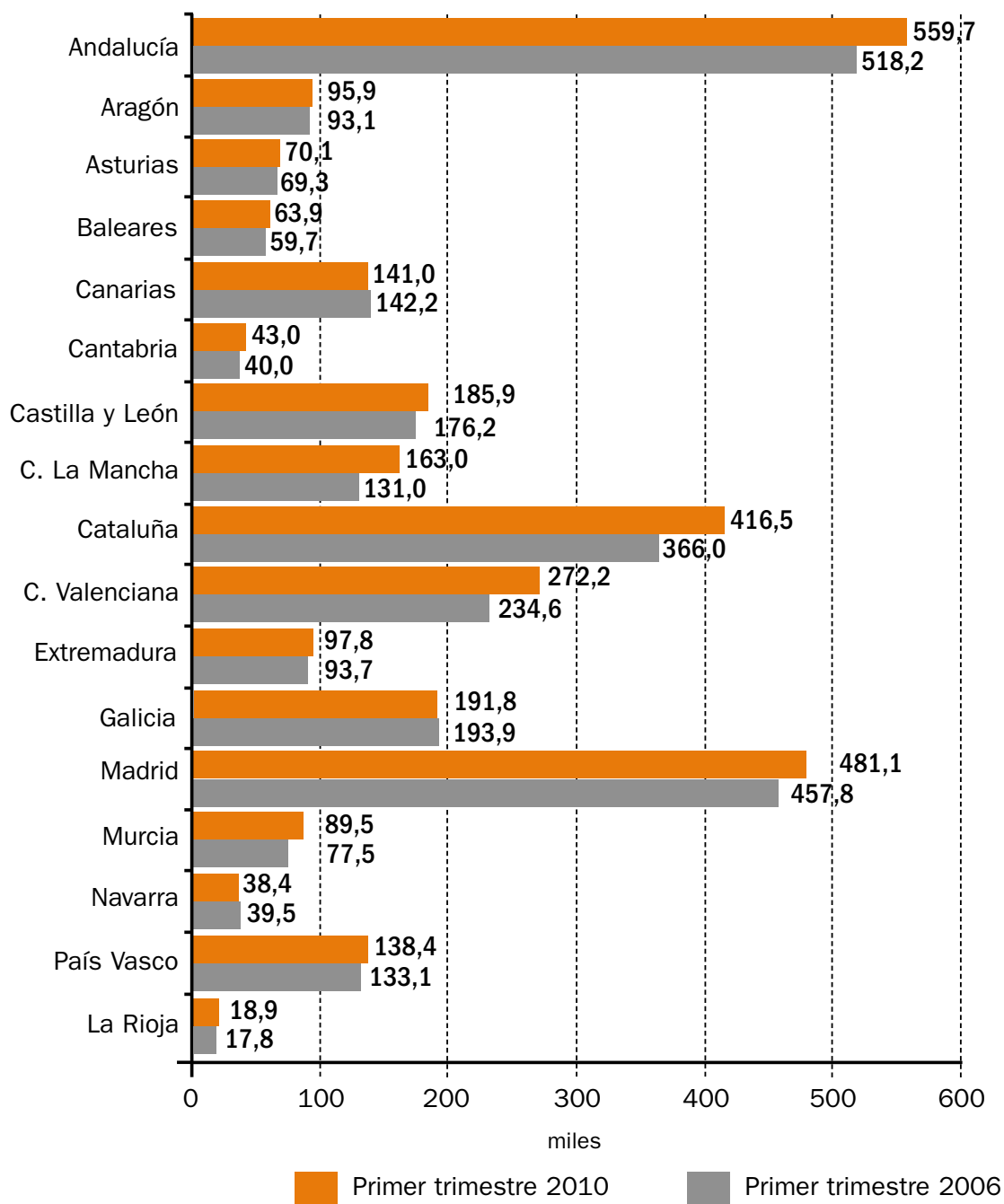


Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 2010 (Instituto Nacional de Estadística)

En magnitudes desagregadas, en este período, únicamente Canarias, Galicia y Navarra han reducido su plantilla de empleados públicos, si bien debería analizarse si en determinados supuestos esa reducción de empleados públicos ha supuesto un incremento en las dotaciones de recursos humanos en Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares. El resto de CCAA ha presentado una tasa al alza, llegando a representar en algunos casos como Castilla-La Mancha un porcentaje de 19,63% (cuadro 31).

CUADRO 31.

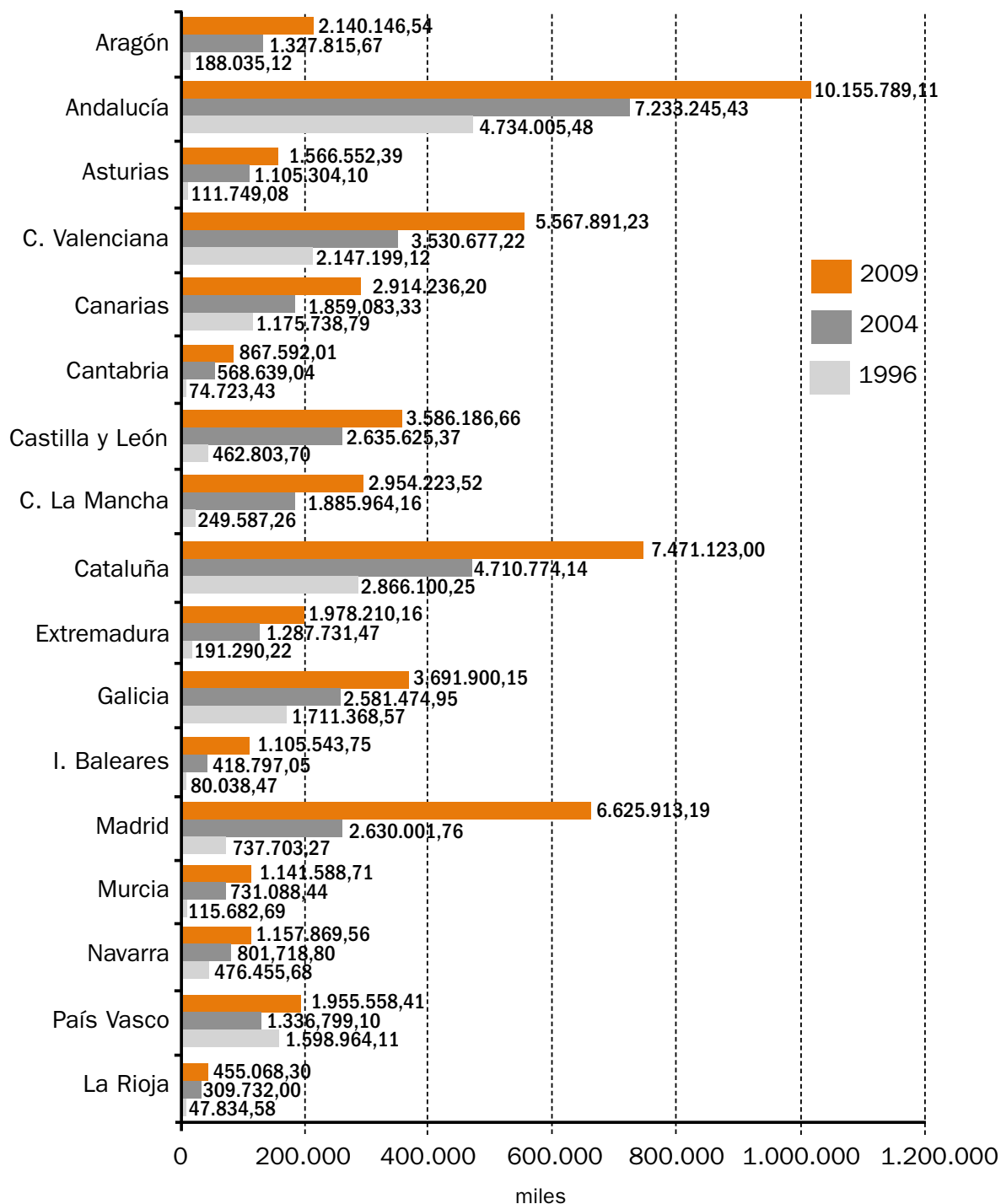
Asalariados del sector público por CCAA



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 2010 (Instituto Nacional de Estadística)

CUADRO 32.

Gastos de personal del sector administrativo



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda

En términos cuantitativos, los gastos de personal integrado en órganos y entidades del sector público han experimentado una evolución que se sitúa en una media de intervalo entre el 30% y el 40% en los últimos cuatro años (cuadro 32).

Este dato se compadece mal con la evolución del IPC en ese periodo y con el porcentaje básico de incremento de la masa salarial que contiene anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el conjunto de las Administraciones Públicas (cuadro 33).

CUADRO 33.

Evolución del IPC e incremento salarial (%).

2004-2009

Año	Tasa IPC	Porcentaje incremento salarial LPGE
2004	3,2%	2,00%
2005	3,7%	2,00%
2006	2,7%	2,00%
2007	4,2%	2,00%
2008	1,5%	2,00%
2009	0,8%	2,00%
Total	16,1%	12,00%

Fuente: elaboración propia

Dicho de otro modo, mientras el legislador estatal situaba el incremento de la masa salarial del conjunto de las Administraciones Públicas en un 12% en el período señalado, las CCAA incrementaban su dotación presupuestaria en Capítulo 1 para gastos de personal en un porcentaje próximo al triple de la cantidad dispuesta. Este incremento del presu-

puesto de gastos en esta partida responde esencialmente a reorganizaciones administrativas y a reclasificaciones que justifican la dispensa de la regla general. No obstante, el diferencial entre ambas magnitudes no parece compadecerse tampoco con la necesidad de que estas reorganizaciones sean excepcionales.

Adicionalmente, los recursos presupuestarios indicados cubren exclusivamente los gastos de personal de los empleados públicos al servicio de la Administración General de las CCAA y de las entidades que se integran en los presupuestos limitativos de las Comunidades, sin que incluyan el gasto derivado del personal de sociedades públicas, fundaciones y consorcios empresariales, de cuya información no se dispone. El incremento de estas entidades en los últimos años muestra una tendencia al aumento también de la plantilla de personal laboral del sector autonómico, magnitud que no ha podido ser considerada en este estudio, por falta de información agregada de estas partidas en los presupuestos de cada Comunidad Autónoma.

Por último, las retribuciones entre los asalariados públicos de las CCAA presentan importantes diferencias, de modo que existen Administraciones más costosas en términos de retribución por empleado público que otras. Esta constatación es una manifestación más del principio de autoorganización y de la facultad de configurar unilateralmente la planta administrativa y su orden de retribuciones. Un empleado público cuesta más en unas CCAA que en otras, si se hace un reparto lineal por habitante de esa Comunidad.

Ahora bien, una vez más, ese análisis está desprovisto de rigor si no se analiza adecuadamente la calidad y la eficiencia de los servicios públicos prestados. Ese análisis debe integrar todas las variables de este trabajo y ha de complementarse con una medición del cumplimiento de objetivos de las políticas públicas objeto de gestión por las CCAA. Sólo así el conjunto de estas magnitudes adquiere verdadero valor y consistencia científica.

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”).

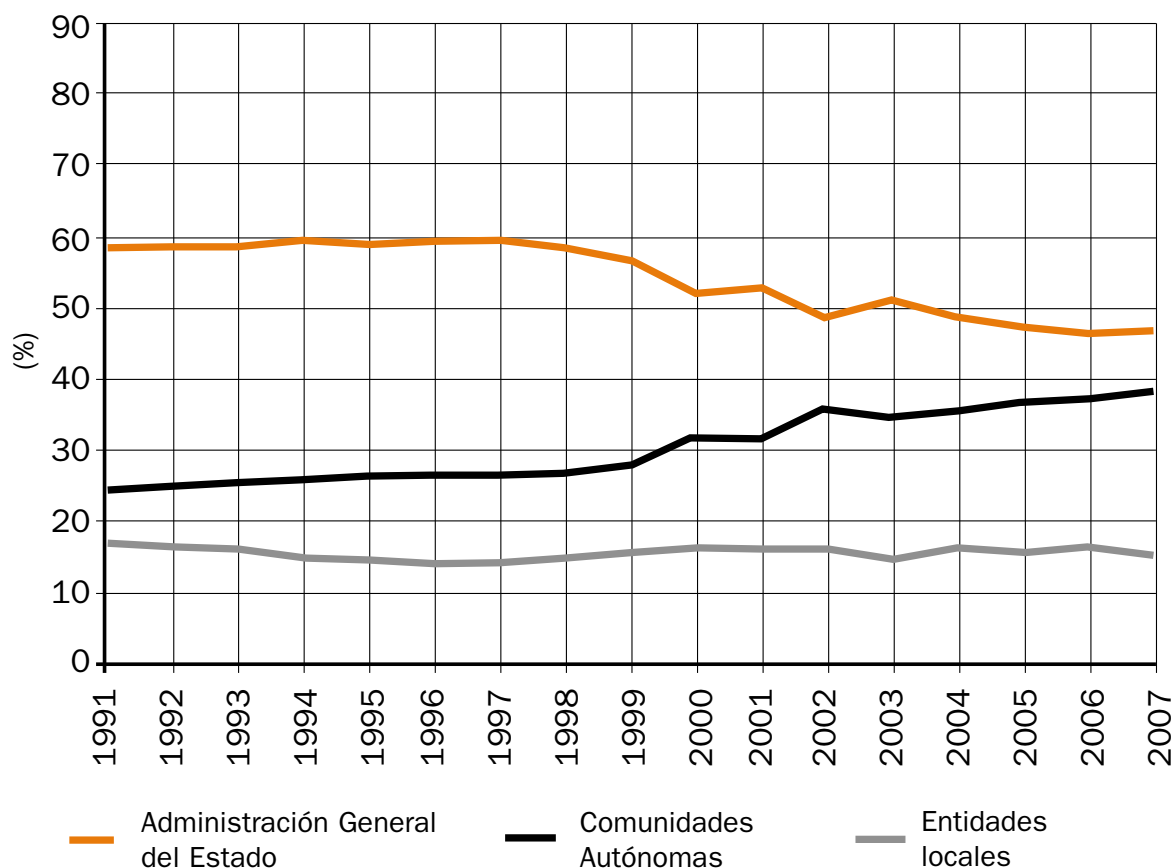
La evolución financiera del Estado autonómico

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.

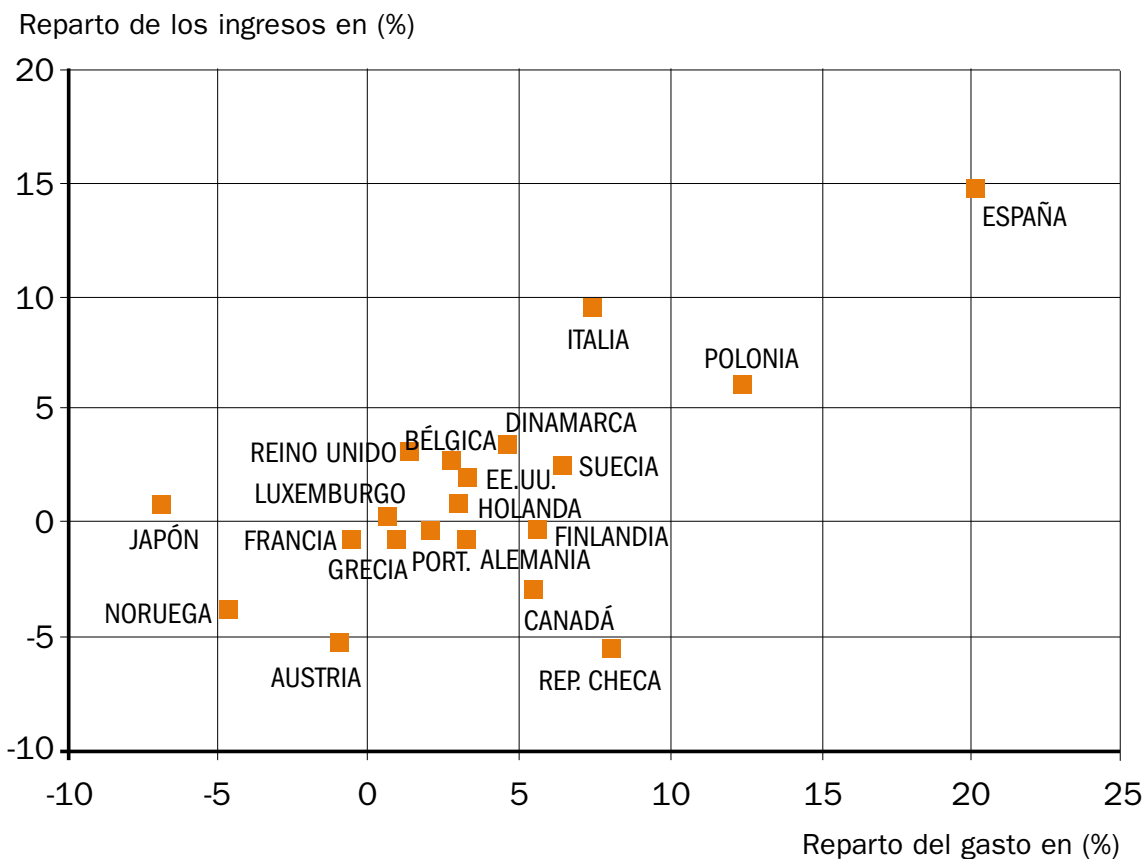
Como se puede observar en el gráfico 1, a partir del año 2004 el peso relativo del gasto público administrado por el Estado cae definitivamente por debajo del 50% del total. Es la consecuencia de un decidido impulso político para

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)

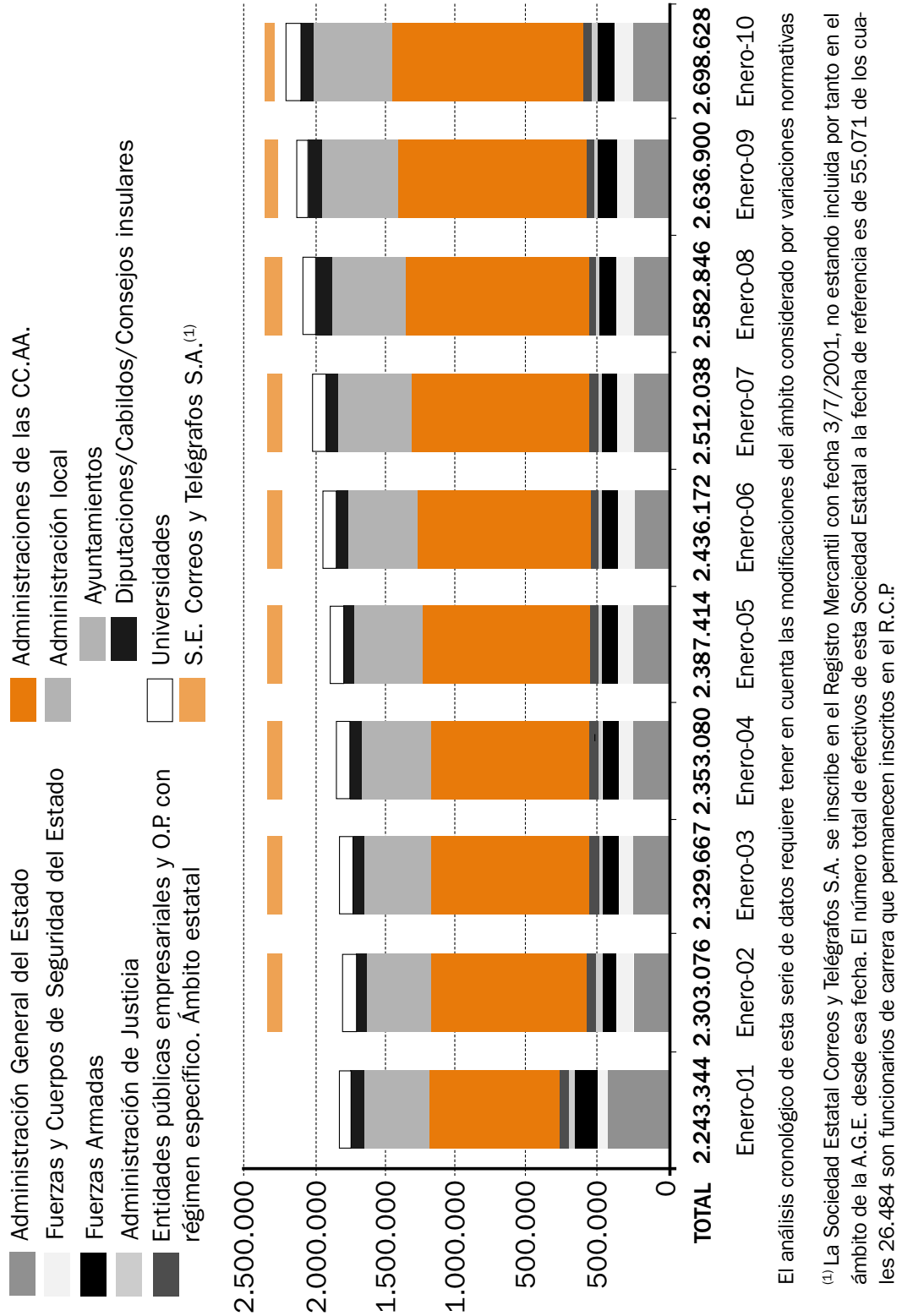


Fuente: Cuentas Nacionales de los países de la OCDE, 2005

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 período (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

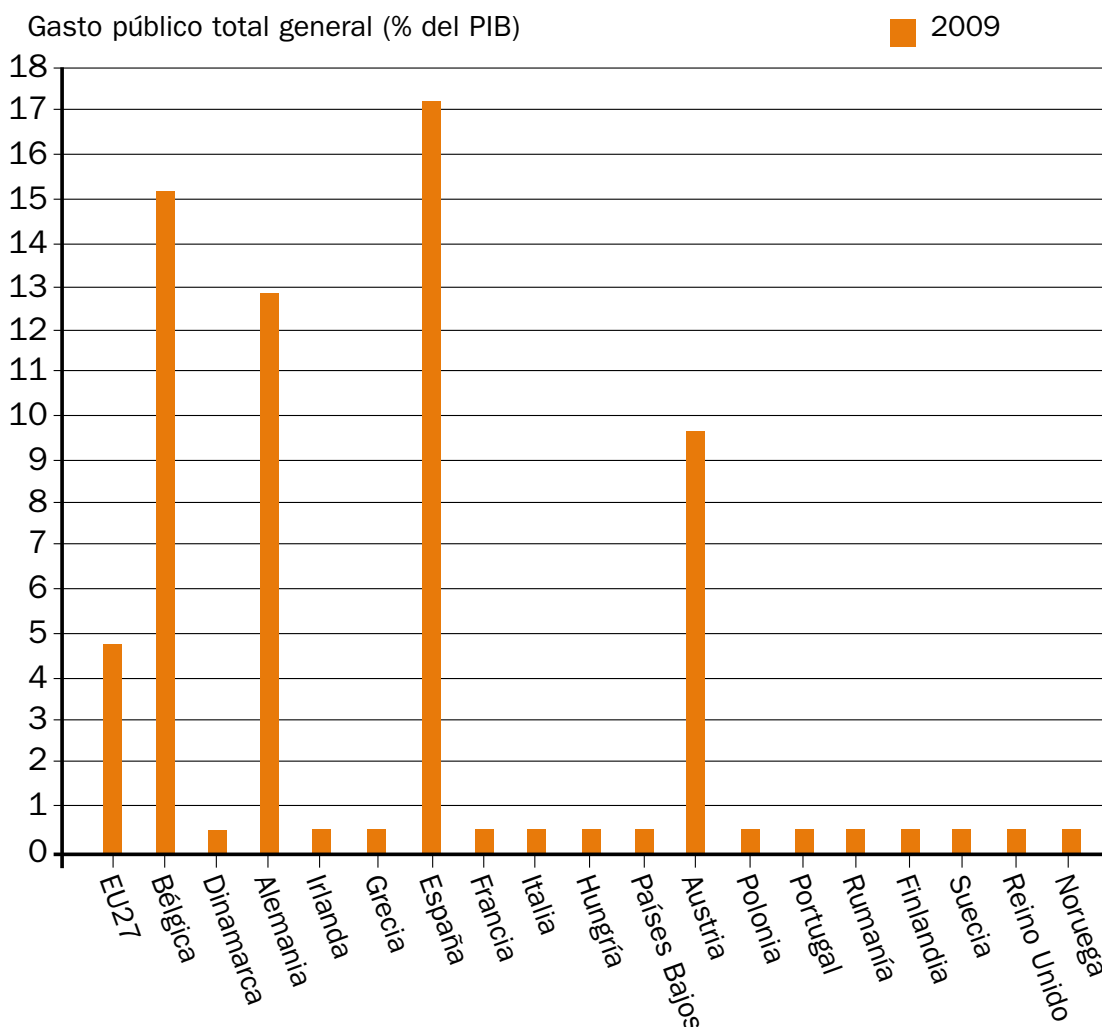


Fuente: Boletín estadístico del personal al servicio de las APP: Registro Central de Personal, enero 2010.

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



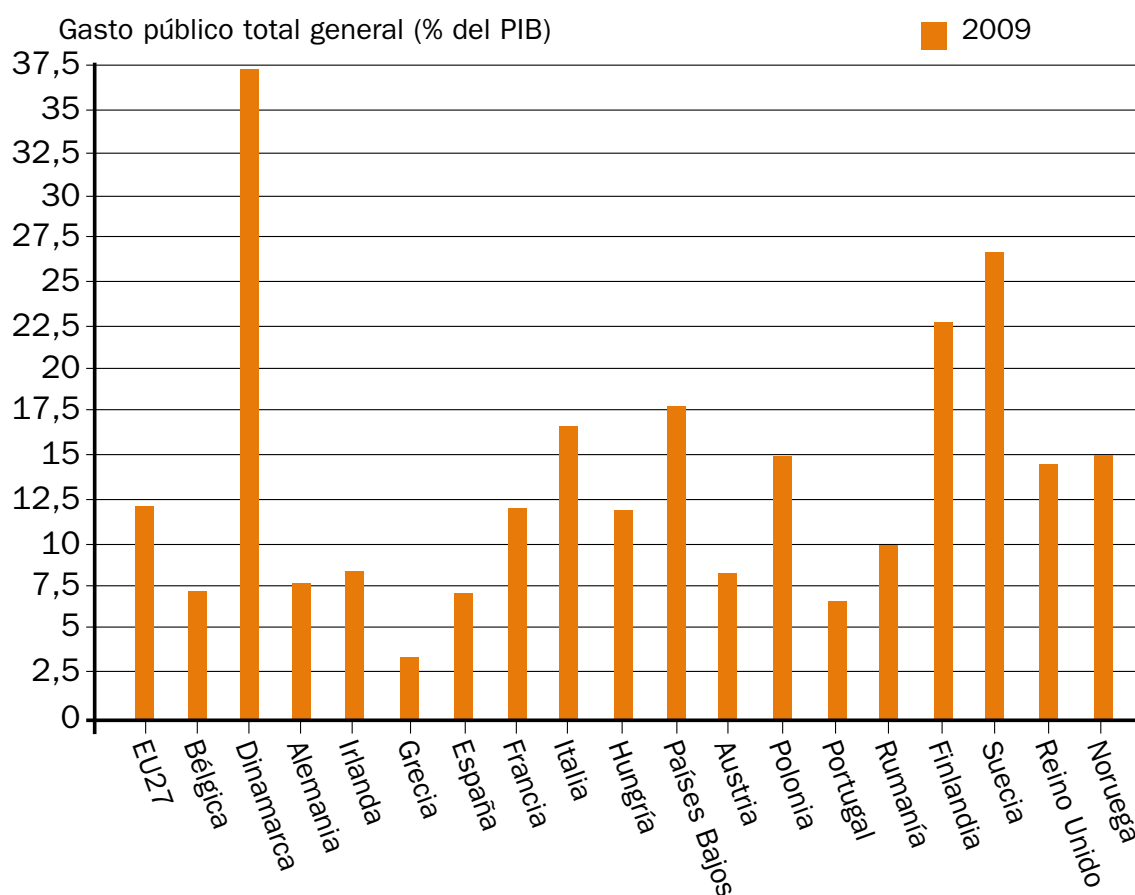
Fuente: Eurostat

Fecha de publicación: 29 de mayo de 2010. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/fgm/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

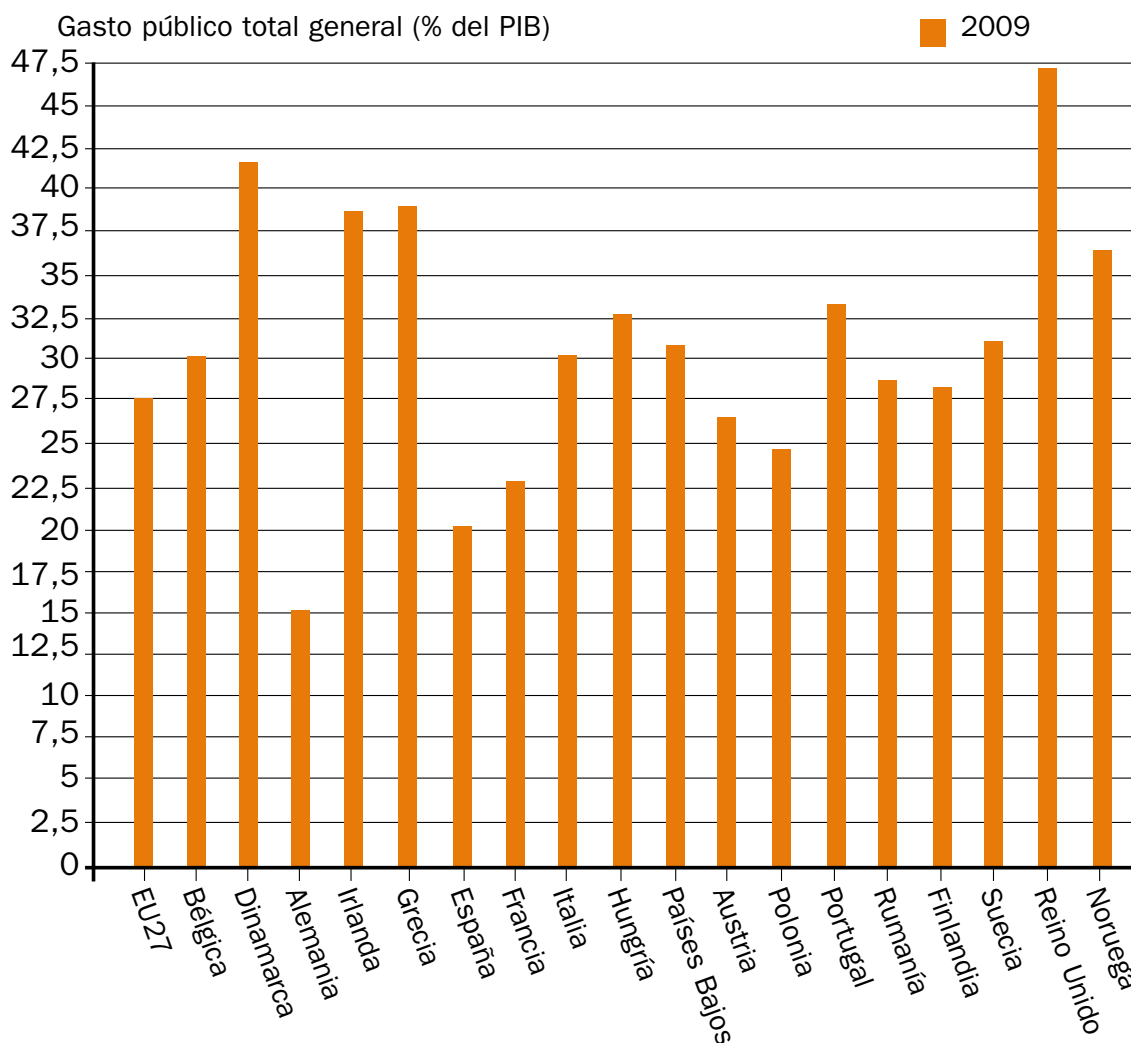


Fuente: Eurostat

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/fgm/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.

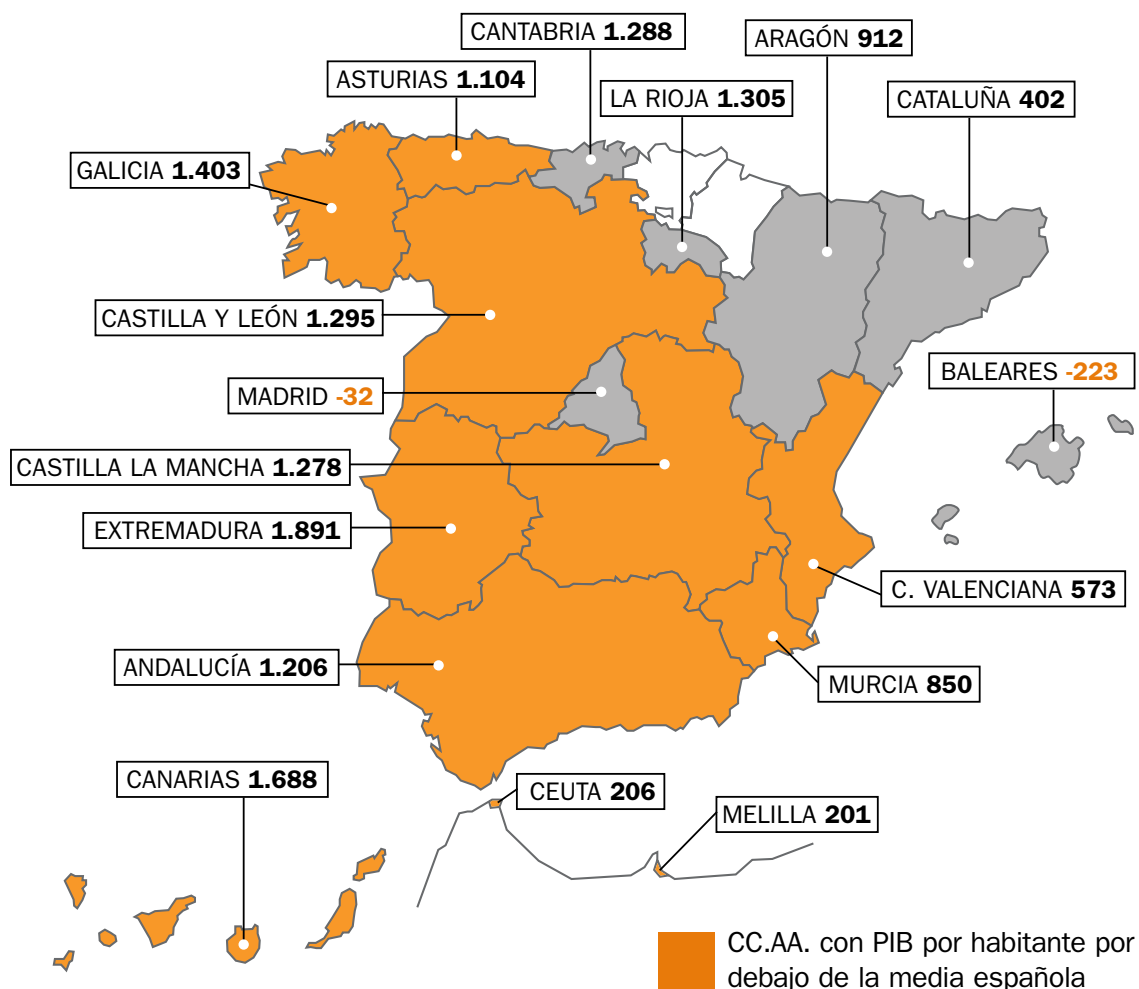
Todo este nuevo esquema pretendía mejorar la responsabilidad desde la doble perspectiva de otorgar mayor visibilidad a la relación impuestos-gastos y de dar mayor capacidad de decisión política a los Gobiernos regionales para elegir su propio nivel de exigencia fiscal. El fondo de suficiencia se concibió 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	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.

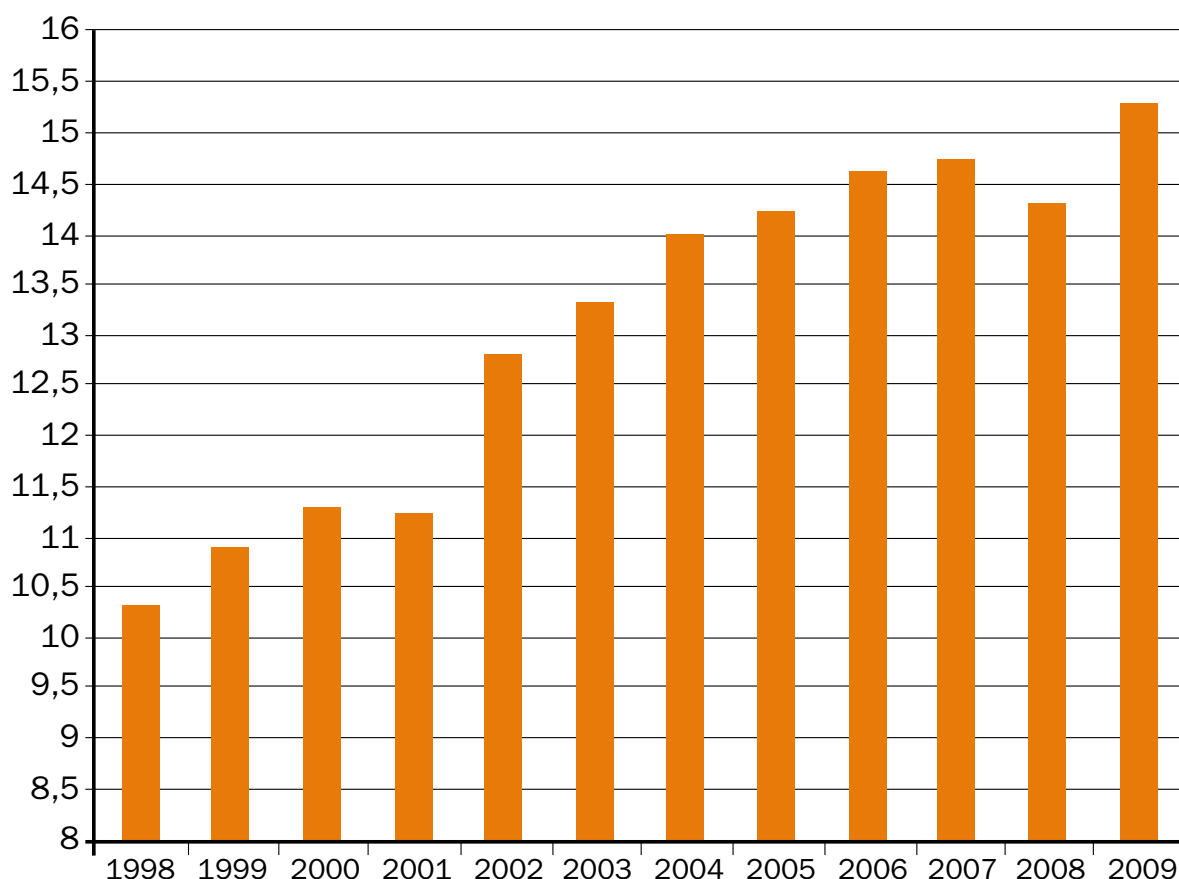
En ella se observa que Valencia, Cataluña, Baleares, Castilla-La Mancha y Galicia son las Comunidades más endeudadas, todas por encima de la media nacional. De ellas, Valencia, Cataluña y Galicia partían ya de elevadas tasas de endeudamiento al comienzo de la aplicación del nuevo sistema de financiación. 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

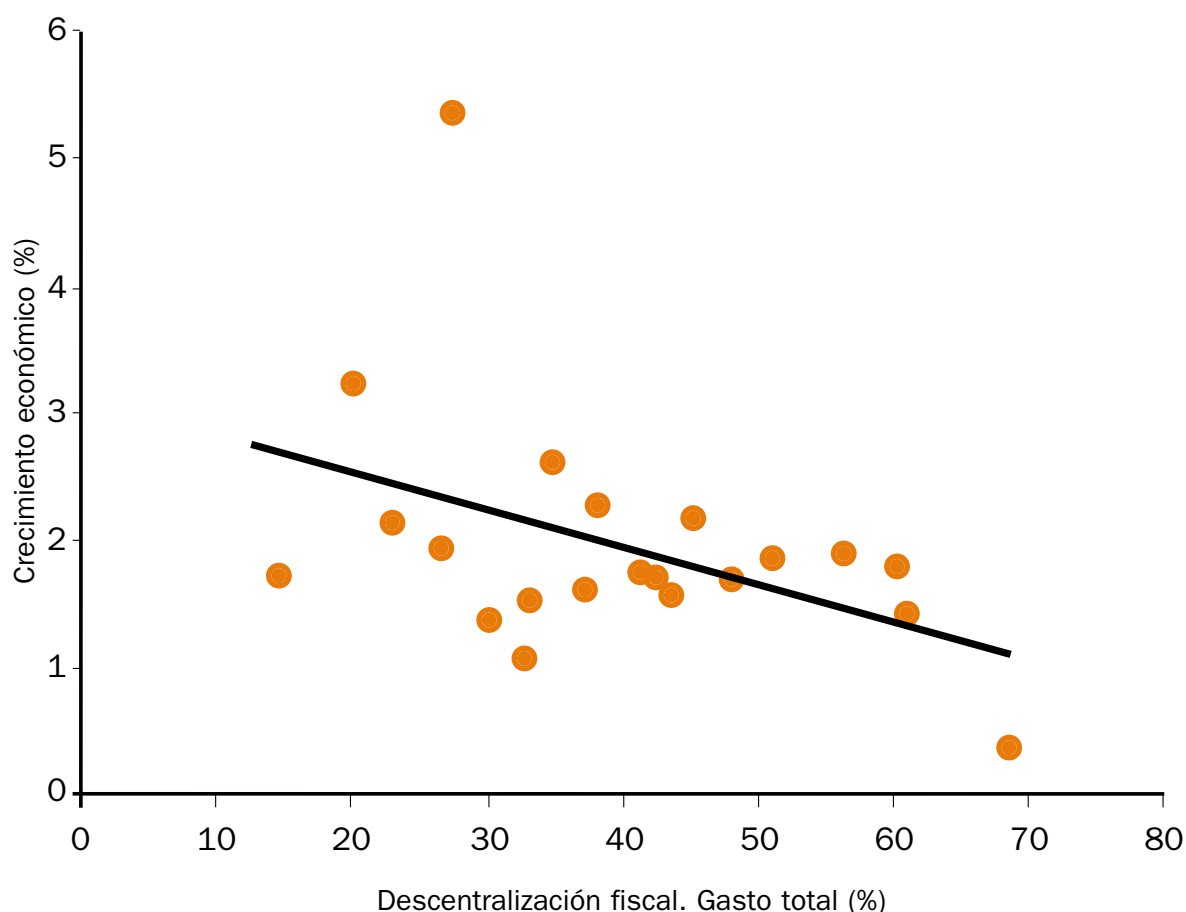
fue el motor para impulsar una creciente homogeneidad del modelo descentralizador. Los Acuerdos de 1992, en los que Aznar y Rajoy tuvieron un marcado protagonismo, fueron puestos en práctica sólo tras la llegada del Partido Popular al Gobierno en 1996 y, yendo más allá de sus iniciales previsiones, se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

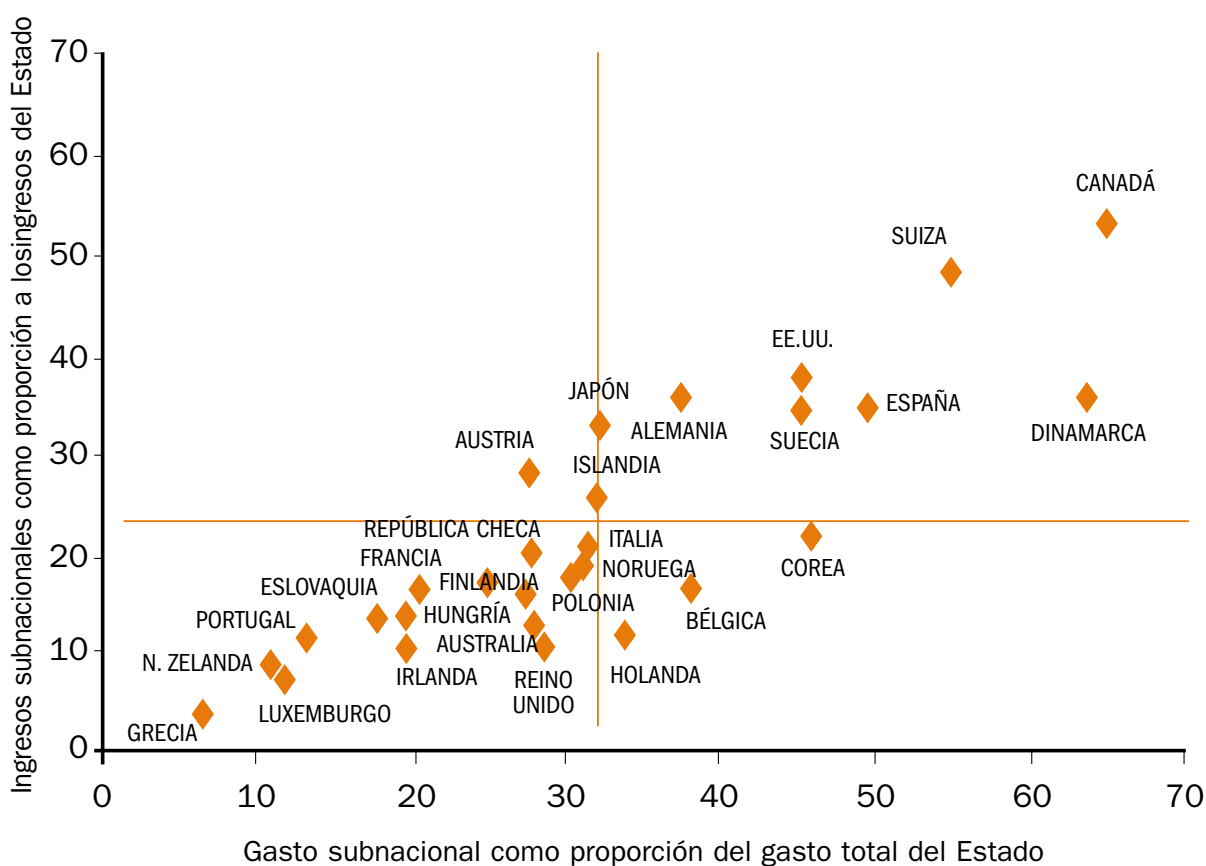
acusado allí donde están atribuidas a los Gobiernos subnacionales grandes responsabilidades en gastos sociales sensibles al ciclo económico que, al tiempo, cuentan con estructuras de ingresos más volátiles. Con frecuencia este efecto sufre algún retardo en su manifestación por causas diversas, tales 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 consideran 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 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 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.

APÉNDICE

NACIÓN Y SOLIDARIDAD: LA FACTURA DEL TINELL*

Gabriel Elorriaga Pisarik

El acuerdo adoptado el pasado 15 de julio en el Consejo de Política Fiscal y Financiera no es fruto de la casualidad, ni responde a un coyuntural equilibrio parlamentario. Nueve años antes, Rodríguez Zapatero salió victorioso del 35 Congreso del PSOE con nueve votos de ventaja sobre su gran adversario, José Bono, y gracias a la inestimable ayuda del PSC. A partir de entonces comenzó a cambiar la posición que había venido manteniendo el PSOE desde el inicio de la Transición democrática, al principio con medias palabras, luego con la mayor claridad. Es útil repasar ahora los momentos clave de esta evolución y valorar, con la perspectiva que nos ofrece el tiempo transcurrido, la importancia de los documentos aprobados, los compromisos adoptados, así como las consecuencias –también financieras– de los conceptos políticos asumidos por el socialismo español.

* Papeles 112 de la Fundación FAES publicado el 22 de julio de 2009.

Tras las elecciones generales de 1996, Felipe González centró sus críticas a la investidura de José María Aznar en la denuncia de los acuerdos suscritos con los nacionalistas catalanes, vascos y canarios. A pesar de que estos pactos fueron hechos públicos en toda su extensión y de que dejaban poco lugar para las dudas, desde el primer momento se articuló la oposición en torno a la idea del “desorden autonómico”. Joaquín Almunia asumió y desarrolló esa estrategia en los años siguientes y en 1998 quedó nítidamente plasmada en un documento que lleva por título “La estructura del Estado” donde literalmente se afirma: “Las propuestas a favor de un nuevo pacto fiscal para Cataluña sólo unos meses después de haberse firmado el acuerdo de financiación [1997-2001], o las reiteraciones hacia fórmulas de corte confederal, reivindicando modelos de soberanía compartida o abiertamente autodeterministas, constituyen una muestra de la falta de sentido general y de correspondencia a los pactos que rigen la gobernabilidad española y la política autonómica en general (...)”. A lo que se añadía: “Los socialistas defendemos la estabilidad del modelo considerando que el reparto competencial está básicamente fijado en la Constitución y en los Estatutos de autonomía y que tal reparto no debe ser sustancialmente alterado”. En las elecciones autonómicas de 1999 “Estabilizar el modelo” fue uno de los lemas socialistas; faltaba un año para que un nuevo secretario general asumiese la dirección del PSOE.

Con Zapatero las cosas empezaron pronto a cambiar. El documento presentado por la Entesa (PSC, ERC, IC-EV)

ante la Comisión de estudio para la profundización del autogobierno, constituida en el Parlamento de Cataluña en 2001, introdujo algunas novedades interesantes. Todavía no se hablaba de la necesidad de derogar íntegramente el Estatuto de autonomía aprobado en 1979, pero sí de la conveniencia de reformarlo para introducir un catálogo de derechos y deberes propios derivados de la existencia de una “comunidad nacional” diferenciada y de la necesidad de que la Generalidad preservase una “identidad nacional catalana”. Apenas se entraba en el modelo de financiación, pero se introdujeron importantes reivindicaciones financieras y se defendió, frente al tradicional federalismo de los socialistas, la necesidad de reforzar los mecanismos “bilaterales” de relación ordinaria entre la Generalidad y el Estado.

Desde la llegada de Zapatero, el PSC tuvo las manos libres para desarrollar una estrategia de crítica frontal al Gobierno de CiU, en la que no se despreciaron los constantes acercamientos a las posiciones más radicales ni se dejó pasar la oportunidad de atacar el modelo de financiación aprobado en 2001 con el respaldo de todas las Comunidades Autónomas, incluidas las gobernadas por el PSOE. El progresista Maragall no ocultó el sentido de sus diferencias y proclamó su discrepancia sin tapujos: “la nueva financiación autonómica es un desastre para las regiones más ricas”.

A lo largo de 2003 el malestar entre las filas socialistas por las posiciones políticas defendidas por sus compañeros catalanes fue creciendo. El último esfuerzo de reconducir la situación hacia posiciones más coherentes con

las históricamente defendidas por el PSOE se hizo en su Consejo Territorial, reunido el 30 de agosto en Santillana del Mar. El intento de conciliar lo inconciliable se plasmó en un documento deliberadamente confuso y profundamente contradictorio que, en definitiva, despejó al PSC los obstáculos que le pudieran quedar.

Lo cierto es que, a corto plazo, la primera consecuencia de la asunción por los socialistas catalanes de buena parte del discurso soberanista de ERC fue la legitimación y amplificación de la posición política de esta segunda fuerza. El PSC retrocedió en noviembre de 2003 casi siete puntos porcentuales de voto (una quinta parte de los que tenía) y pasó del 37,8% al 31,1%; los independentistas, mientras, duplicaron su respaldo electoral, que llegó al 16,5%. Con este nuevo equilibrio de fuerzas el camino hacia la presidencia de la Generalidad, tan ansiado por el PSC, pasó por el llamado Pacto del Tinell. En el “Acuerdo para un Gobierno catalanista y de izquierdas en la Generalitat de Cataluña”, firmado por el tripartito en diciembre de 2003, está contenida la agenda que ha guiado a Rodríguez Zapatero para la aprobación del nuevo Estatuto catalán de 2006, primero, y para la configuración de un modelo de financiación aplicable a todas las Comunidades Autónomas, ahora.

La construcción del Estado autonómico

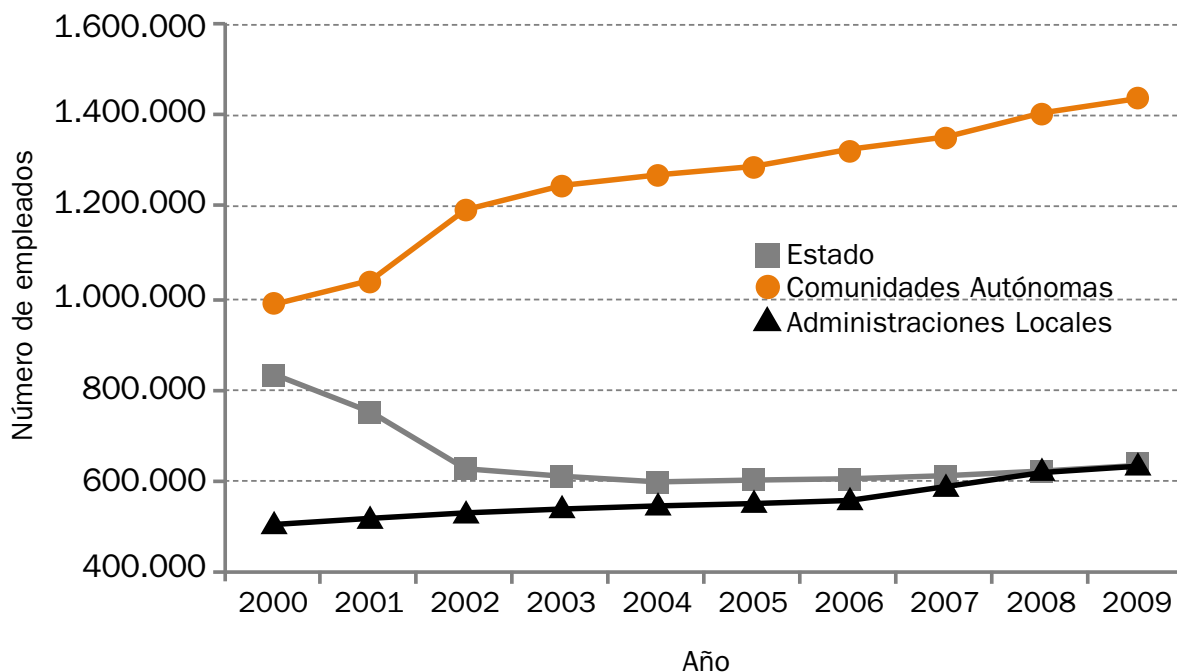
Cuando Rodríguez Zapatero llegó inesperadamente al Gobierno de la Nación en 2004, el modelo autonómico había

alcanzado su plena madurez. Más de dos décadas después de ser aprobada la Constitución española, el Estado de las Autonomías había desembocado, acuerdo tras acuerdo, en un modelo altamente descentralizado y sólidamente financiado. El texto constitucional de 1978 creó un marco abierto para el acceso al autogobierno de las nacionalidades y regiones, pero no estableció obligación alguna para la generalización de las Comunidades ni, en consecuencia, determinó sus competencias ni la manera de financiarlas. Fue un acuerdo entre las principales fuerzas políticas aprobado en 1981 –el primero de una larga serie– el que optó por “lograr, en un plazo razonable de tiempo, una distribución homogénea del poder reconociendo las diversas peculiaridades de las nacionalidades y regiones”. Los diecisiete Estatutos quedaban aprobados en febrero de 1983, pocos meses después de llegar Felipe González al Gobierno.

Todos ellos fueron aprobados con amplísimo respaldo o con la unanimidad de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Durante una década, los sucesivos Gobiernos socialistas pilotaron, con gran respaldo, el despliegue del modelo esbozado entre 1978 y 1983. El colofón de su trabajo se plasmó en los Acuerdos autonómicos de febrero de 1992, suscritos con el Partido Popular, entonces en la oposición. Con este pacto PSOE y PP pretendían “ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución”, y afianzar “un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico en su conjunto”.

GRÁFICO 1.

Evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas



FUENTE: Ministerio de Política Territorial

ESTADO: Administración General del Estado, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Entidades Públicas Empresariales y O. P. con régimen específico y S. E. Correos y Telégrafos

COMUNIDADES AUTÓNOMAS: Administraciones de las CCAA y Universidades

ADMINISTRACIONES LOCALES: Ayuntamientos, Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares

Los acuerdos de 1992 incluyeron la necesidad de trasladar las competencias en educación a todas las Comunidades Autónomas (las llamadas históricas las habían recibido años antes). En 1996, tras la llegada del PP al Gobierno, estos acuerdos se completaron y se añadieron las competencias en sanidad. Las dos legislaturas de José María Aznar sirvieron para hacer efectivos los traspasos a todas las Comunidades mediante acuerdos concretos con cada una de ellas (ver gráfico 1). Completadas las transferencias, fue posible en 2001, por primera vez desde el arranque del sistema au-

tonómico, la aprobación de un modelo de financiación integrado y con vocación de permanencia. Todo este proceso se llevó adelante mediante una larga negociación que hizo posible la unanimidad e, incluso, la retirada de todos los recursos de inconstitucionalidad que se habían ido acumulando frente a los acuerdos de financiación aprobados en años anteriores. Para que nada quedara pendiente, en 2002 se aprobó un nuevo Concierto económico con carácter indefinido para la Comunidad Autónoma del País Vasco, completando así los elementos de estabilidad del sistema.

Fue en el mitin de cierre de campaña de las elecciones autonómicas catalanas, en noviembre de 2003, donde Zapatero hizo saltar por los aires este modelo político que había permitido definir el Estado de las Autonomías a lo largo de más de dos décadas sobre la base de los sucesivos acuerdos entre las grandes fuerzas políticas españolas. “Apoyaré la reforma del Estatuto que apruebe el Parlamento catalán”, fue su compromiso. Con él se inició un nuevo camino donde la iniciativa de cada uno de los parlamentos autonómicos tomó el timón de la configuración del modelo de Estado. Es preciso reiterar que, a diferencia de lo que ocurre en otros países altamente descentralizados, en España son los Estatutos, y no la Constitución, los que establecen el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. El Estado es responsable de aquellas materias que cada Comunidad no asume, con el único límite de las competencias exclusivas fijadas en el artículo 149, no siempre demasiado precisas y en parte delegables a través del cauce previsto en el artículo 150.2 CE.

La doctrina impuesta por Rodríguez Zapatero tras su llegada al poder ha impedido, de hecho, un debate nacional sobre el modelo territorial que se pretende establecer, y ha favorecido, en cambio, discusiones diversas surgidas de la particularidad de cada uno de los territorios. Este hecho resulta especialmente sorprendente cuando se observa que, elección tras elección, los españoles han optado por un sólido bipartidismo¹ que parece encomendar a las dos grandes fuerzas políticas nacionales la definición del modelo de Estado.

Naciones y balanzas fiscales

El debate sobre las balanzas fiscales es la traslación financiera de la discusión política sobre la existencia de una realidad plurinacional en España. La nación constituye la comunidad política básica y, en consecuencia, establece los vínculos principales de solidaridad entre sus integrantes. En todos los países de Europa occidental la actividad financiera del sector público tiene unas características comunes. La estructura de sus ingresos es progresiva, esto es, contribuyen proporcionalmente más aquellos que manifiestan una mayor capacidad tributaria bien sea porque obtienen rentas mayores, poseen patrimonios más valiosos o porque consumen más. Desde el lado del gasto pú-

¹ El Partido Popular y el Partido Socialista sumaron el 73,5% de los votos en 1993; el 76,4%, en 1996; el 78,6%, en 2000; el 80,3%, en 2004, y el 83,7% en 2008.

blico, la universalización de los servicios básicos (sanidad, educación, servicios sociales) tiene por sí misma efectos redistributivos. Salvo que la capacidad tributaria fuese idéntica en todos los individuos que integran una Comunidad, los desequilibrios fiscales (la diferencia entre lo que una persona o un grupo de personas pagan por sus impuestos y lo que reciben a través del gasto público) son la consecuencia natural de la actividad financiera pública. En España estas características vienen, además, exigidas por expreso mandato constitucional.

Si tomamos como referencia una región y medimos la diferencia entre los impuestos pagados por sus residentes y el gasto público allí realizado obtendremos un saldo que será el reflejo de su capacidad tributaria relativa y de sus necesidades de gasto. Esto es, en una región relativamente más pobre que el resto, los impuestos pagados serán proporcionalmente menores mientras que sus necesidades serán iguales (dada la universalidad de los gastos públicos más costosos) o, muy probablemente, mayores, dadas las situaciones de necesidad que requerirán una atención pública singular (seguros de desempleo, pensiones no contributivas, rentas mínimas de inserción, etc.).

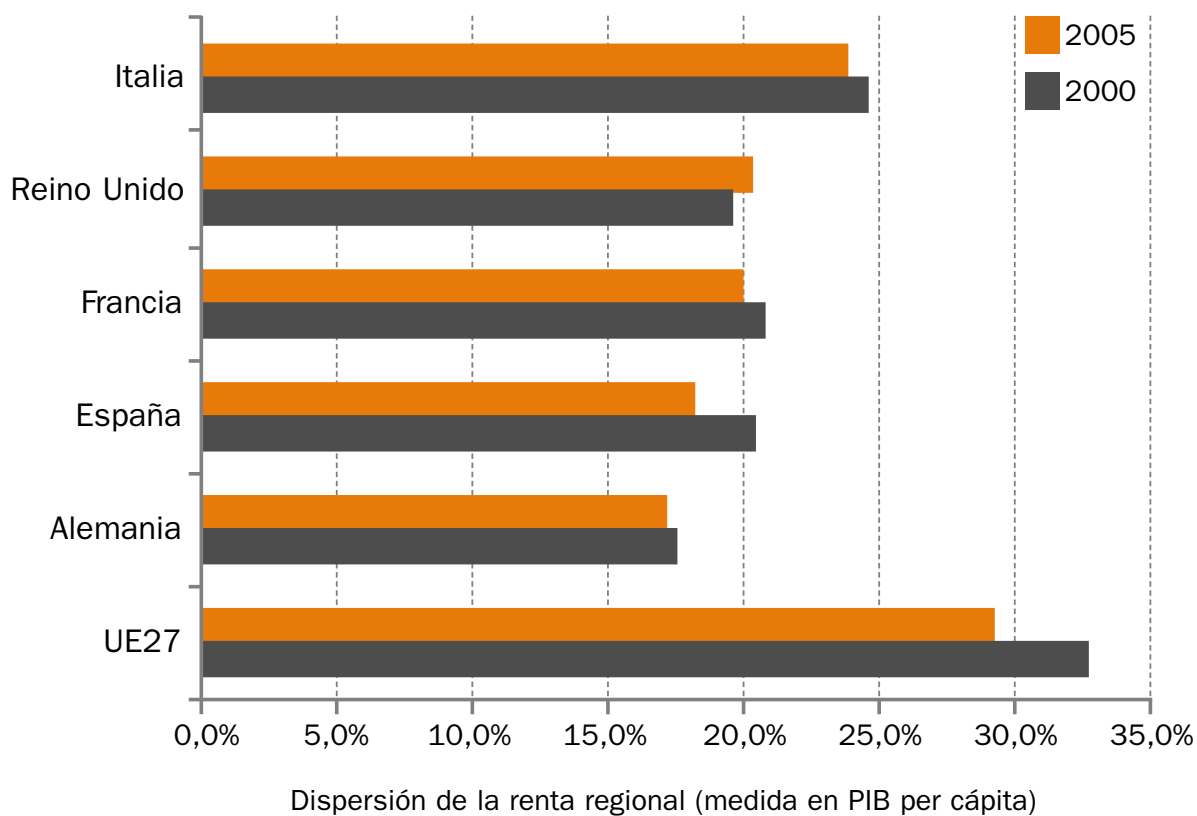
Este efecto redistributivo, desde una perspectiva territorial, es directamente perseguido por todos los sistemas financieros públicos de los países de nuestro entorno. De la eficacia de las políticas aplicadas da cuenta el gráfico 2, que muestra la reducción de las disparidades de renta por habitante en el conjunto de la Unión Europea y en sus países

centrales entre 2000 y 2005. En él se puede observar el singular acierto de las políticas desarrolladas en España en este período inmediatamente posterior a la aprobación del modelo de financiación ahora derogado.

Cuando una persona o una fuerza política critican por excesivas o por escasas las balanzas fiscales entre los distintos territorios que integran una misma nación, lo que están haciendo, en principio, es manifestar su discrepancia con la progresividad de la estructura de ingresos impositivos o con el alcance redistributivo del gasto público. Para reducir la balanza fiscal de un territorio más próspero que el resto bastaría con disminuir el volumen total de la actividad financiera del sector público (la balanza fiscal arroja un saldo menor si los recursos administrados por el sector público son el 25% del PIB que si son el 50%, permaneciendo las demás características iguales), con reducir la progresividad del sistema tributario o con limitar el efecto redistributivo de los gastos. Cualquiera de estas tres acciones tendría la misma consecuencia: disminuiría la aportación de los residentes en esa región al sostenimiento de los gastos públicos necesarios en las regiones menos prósperas.

El debate que se ha mantenido en España durante los últimos años poco tiene que ver con lo anterior. Los partidos de izquierda firmantes del Pacto del Tinell no consideran que los impuestos sean excesivos (de hecho han forzado que otras Comunidades no puedan reducirlos), ni que haya que limitar su progresividad; tampoco piensan que el gasto público deba tener un componente redistributivo

GRÁFICO 2.
Dispersión de la renta regional en Europa



FUENTE: Eurostat regional yearbook 2008

menor. Sin embargo, socialistas, ex comunistas e independentistas consideran como un objetivo central de su Gobierno el “avanzar progresivamente en la reducción del déficit fiscal de Cataluña con el Estado”. Los firmantes del Tinell desean que los impuestos suban y que el gasto sea más redistributivo que en la actualidad; lo que ocurre es que ellos consideran que estos efectos se deben dar exclusivamente entre quienes forman parte de “su comunidad política”.

Una cosa debe quedar clara: el debate sobre la dimensión óptima de la actividad pública, el exceso de la progresividad tributaria o la composición más adecuada del gasto es perfectamente legítimo e, incluso, conveniente. Políticas mal diseñadas pueden generar fuertes desincentivos a la actividad económica y deben ser corregidas para evitar los altos costes de eficiencia. La discusión debería entonces centrarse en la mejor manera de articular la estructura impositiva y los patrones de gasto, pero no en modificar el sistema de financiación autonómico para mitigar o neutralizar la actividad redistributiva del Estado.

En este debate las diferencias ideológicas son consustanciales y, razonablemente, las posiciones de unos y otros serán distintas. Pero si de lo que discutimos es de las bases de articulación del Estado, sólo el acuerdo entre las dos grandes fuerzas políticas tiene la fuerza legitimadora suficiente para transformarlas. No existe un criterio de equidad financiera incuestionable, ni unos niveles óptimos de imposición para cualquier tiempo y circunstancia desde una perspectiva de eficiencia. Lo que sí existe en una democracia son unos procedimientos legítimos que exigen que la estructura de ingresos y gastos públicos sea debatida y aprobada con transparencia entre los representantes de la soberanía.

Como es obvio, para los firmantes del Tinell el problema no es si los efectos desincentivadores sobre la actividad privada causados por los impuestos son tolerables o excesivos. Para todos ellos el problema deriva de considerar que la solidaridad debe limitarse a quienes, desde su punto de vista,

integran una genuina comunidad política. Su idea de nación, avalada por el nuevo socialismo articulado desde la llegada de Zapatero a la dirección del PSOE, establece una solidaridad básica y principal entre los integrantes de la “nación catalana”. Fuera de ella, la transferencia de recursos puede ser entendida como un acto de generosidad o, incluso, de interés (puesto que el bienestar económico de sus vecinos redundará por distintas vías en su propio beneficio), pero nunca como una obligación política derivada de la pertenencia a una nación común, la española.

En el proceso al que hemos asistido a lo largo de los seis últimos años, lo menos relevante son las cifras, los saldos financieros de unas u otras Comunidades Autónomas, aunque sólo mediante una burda manipulación de los números y de los criterios de reparto es posible conseguir que los recursos adicionales introducidos en el sistema beneficien singularmente a una de las Comunidades más prósperas, Cataluña, y a otra de las menos desarrolladas, Andalucía. Por otro lado, los doce o catorce mil millones adicionales ofrecidos por el Gobierno socialista no van asociados a nuevas transferencias, como en ocasiones anteriores, sino que servirán para financiar exactamente los mismos servicios públicos. Mucho más gasto para pagar los mismos servicios en una coyuntura de déficit público creciente que hace imposible saber quiénes financiarán en última instancia la irresponsable deriva de Zapatero.

Pero lo verdaderamente esencial es el fundamento político que ha impulsado la reforma, la aceptación de la exis-

tencia de una nación catalana distinta de la española y, consecuencia de lo anterior, el procedimiento bilateral que ha actuado como motor de la misma. Que se hayan arrojado por la borda tres décadas de consensos sucesivos para articular el Estado de las Autonomías es prueba de la insensatez de nuestros actuales gobernantes socialistas. Que el socialismo español en su conjunto lo avale, tan sólo quiere decir que ha perdido completamente su sentido del Estado.