



10

2006

MEDITERRANEO ECONOMICO

COLECCION ESTUDIOS SOCIOECONOMICOS

UN BALANCE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Coordinador: Francisco José Ferraro García

FUNDACIÓN

 **cajamar**



MEDITERRANEO ECONOMICO

Un balance del Estado de las Autonomías

Coordinador: Francisco José Ferraro García



MEDITERRANEO ECONOMICO

Director

Jerónimo Molina Herrera

Consejo Asesor

Juan del Águila Molina

Joaquín Auriolos Martín

Francisco Ferraro García

Jose María García Álvarez-Coque

Jordi Nadal Oller

Antonio Pérez Lao

Manuel Pimentel Siles

Coordinador

Francisco José Ferraro García

Consejo de Redacción

Rodolfo Caparrós Lorenzo

Francisco Joaquín Cortés García

Roberto García Torrente

Abel Lacalle Marcos

Antonio Parejo Barranco

Andrés Sánchez Picón

Edita: Caja Rural Intermediterránea, Sdad. Coop. Cdto.

Producido por: Fundación Cajamar

www.fundacioncajamar.es

Diseño y maquetación: Francisco J. Fernández

Imprime: Escobar Impresores, S.L. El Ejido (Almería)

ISBN: 84-95531-35-6

ISSN: 1698-3726

Depósito legal: AL - 366 - 2006

Fecha de publicación: Octubre 2006

Cajamar no se responsabiliza de la información y opiniones contenidas en esta publicación, siendo responsabilidad exclusiva de sus autores.

© Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.



Índice

PRESENTACIÓN	9
<i>Jerónimo Molina Herrera. Director de Mediterráneo Económico</i>	
EL ESTADO ABIERTO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	11
<i>Francisco José Ferraro García. Universidad de Sevilla</i>	
I. LA EXPERIENCIA AUTONÓMICA EN ESPAÑA. CONSECUENCIAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES	
EL NACIMIENTO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	39
<i>Manuel Clavero Arévalo. Catedrático de Derecho Administrativo y Ex-Ministro para las Regiones</i>	
EL IMPACTO ECONÓMICO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	53
<i>Jordi Sevilla Segura. Ministro de Administraciones Públicas</i>	
DESCENTRALIZACIÓN Y EFICIENCIA. LOS LÍMITES DEL FEDERALISMO ECONÓMICO	69
<i>Francisco Javier Braña Pino. Universidad de Salamanca</i>	
LA REVOLUCIÓN TERRITORIAL ESPAÑOLA: ESTADO Y SOCIEDAD	109
<i>Roberto L. Blanco Valdés. Universidad de Santiago de Compostela</i>	
LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS	127
<i>Antonio J. Porras Nadales. Universidad Pablo de Olavide</i>	
EFFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA	141
<i>Fernando González Laxe. Universidad de La Coruña. Ex Presidente de la Xunta de Galicia.</i>	
II. FINANCIACIÓN Y GASTO DE LAS CCAA	
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LOS MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	167
<i>Alfonso Utrilla de la Hoz. Universidad Complutense de Madrid</i>	
VEINTICINCO AÑOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS	197
<i>Julio López Laborda. Universidad de Zaragoza</i>	
LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DESPUÉS DEL NUEVO ESTATUTO DE CATALUÑA	221
<i>José Víctor Sevilla Segura. Inspector de Hacienda y Ex Secretario de Estado de Hacienda</i>	
UN ANÁLISIS COMPARADO DEL GASTO PÚBLICO AUTONÓMICO	237
<i>José M. Domínguez Martínez, Rafael López del Paso y Nuria Rueda López. Universidades de Málaga y San Pablo-CEU</i>	



III. DINÁMICA ECONÓMICA EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS

EL CRECIMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: UN ANÁLISIS GRÁFICO	285
<i>José Villaverde Castro. Universidad de Cantabria</i>	
EL DESARROLLO HUMANO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	303
<i>Antonio Villar. Universidad Pablo de Olavide. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas</i>	
TEJIDO EMPRESARIAL Y CRECIMIENTO REGIONAL	323
<i>José M^a O'Kean, Emilio Congregado y José M. Menudo. Universidad Pablo de Olavide y Universidad de Huelva</i>	
CALIDAD INSTITUCIONAL Y ACTIVIDAD EMPRESARIAL: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	341
<i>Carlos Sebastián Gascón. Universidad Complutense de Madrid</i>	

IV. FUNCIONES Y POLÍTICAS AUTONÓMICAS

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA JUSTICIA	355
<i>Olayo González Soler. Teniente Fiscal de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional</i>	
BALANCE CRÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DE LA SANIDAD	385
<i>José Jesús Martín Martín. Universidad de Granada</i>	
DESCENTRALIZACIÓN AUTONÓMICA Y SISTEMA UNIVERSITARIO	405
<i>Martín Parellada y Néstor Duch. Universidad de Barcelona y Fundación CYD</i>	
LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA: BALANCE DE 25 AÑOS DE EXISTENCIA	427
<i>Baudelio Urueña Gutiérrez. Universidad de Valladolid</i>	
BALANCE SOBRE LA POLÍTICA DE EMPRESA PÚBLICA AUTONÓMICA	445
<i>María Gómez Agustín. Economista</i>	



Índice de autores

<i>Roberto L. Blanco Valdés</i>	Universidad de Santiago de Compostela
<i>Francisco Javier Braña Pino</i>	Universidad de Salamanca
<i>Manuel Clavero Arévalo</i>	Catedrático de Derecho Administrativo y Ex-Ministro para las Regiones
<i>Emilio Congregado</i>	Universidad de Huelva
<i>José M^a Domínguez Martínez</i>	Universidad de Málaga
<i>Néstor Duch</i>	Instituto de Economía de Barcelona. Universidad de Barcelona y Fundación CYD
<i>Francisco José Ferraro García</i>	Universidad de Sevilla
<i>María Gómez Agustín</i>	Economista
<i>Fernando González Laxe</i>	Universidad de La Coruña. Ex Presidente de la Xunta de Galicia
<i>Olayo Eduardo González Soler</i>	Teniente Fiscal de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional
<i>Rafael López del Paso</i>	Universidad de Málaga
<i>Julio López Laborda</i>	Universidad de Zaragoza
<i>José Jesús Martín Martín</i>	Universidad de Granada
<i>José M. Menudo</i>	Universidad Pablo de Olavide
<i>José M^a O'Kean</i>	Universidad Pablo de Olavide
<i>Martín Parellada</i>	Instituto de Economía de Barcelona. Universidad de Barcelona y Fundación CYD
<i>Antonio J. Porras Nadales</i>	Universidad Pablo de Olavide
<i>Nuria Rueda López</i>	Universidad San Pablo-CEU
<i>Carlos Sebastián Gascón</i>	Universidad Complutense de Madrid
<i>Jordi Sevilla Segura</i>	Ministro de Administraciones Públicas
<i>José Victor Sevilla Segura</i>	Inspector de Hacienda. Ex Secretario de Estado de Hacienda
<i>Baudelio Urueña Gutiérrez</i>	Universidad de Valladolid
<i>Alfonso Utrilla de la Hoz</i>	Universidad Complutense de Madrid
<i>Antonio Villar</i>	Universidad Pablo de Olavide
<i>José Villaverde Castro</i>	Universidad de Cantabria



PRESENTACIÓN

Jerónimo Molina Herrera

Este nuevo número de **MEDITERRÁNEO ECONÓMICO** nos introduce en uno de los asuntos de mayor actualidad y trascendencia de la vida española: la cuestión autonómica. Todos los grandes cambios políticos, económicos y sociales demandados tras el fin del franquismo y recogidos en la Constitución del 78, han ido poco a poco siendo interiorizados por la sociedad española sin grandes problemas: los hábitos democráticos, el Estado de bienestar, la internacionalización de la economía; así como el papel de la empresa y de los trabajadores, los estamentos militares o religiosos, todos ellos han ido adecuando sus comportamientos al nuevo marco que se reafirmó con la plena incorporación de España en la Unión Europea en 1986. Sin embargo, la cuestión autonómica, que objetivamente sólo debería haber supuesto una descentralización en la gestión de los recursos y en la toma de decisiones en busca de una mayor eficacia de lo público, no sólo continúa sin ajustarse, sino que se ha convertido en el centro del discurso político y también del social.

Curiosamente se ha identificado, en la sociedad española, autonomía con democracia e incluso con vanguardismo, dando la sensación de que quién mantiene criterios contrarios a la descentralización, adopta posiciones reaccionarias, cuando no franquistas, en el sentido más peyorativo del término. Situación esta totalmente ajena a la realidad internacional donde los matices sobre estas cuestiones son múltiples y multidireccionales, no existiendo relación expresa entre democracia y descentralización.

Otra de las peculiaridades de la realidad española es que, a medida que han ido aumentando las competencias de las autonomías y su capacidad de autogobierno, da la sensación -paradójicamente- que se ha ido incrementando el grado de insatisfacción de las mismas y por tanto, se redoblan las demandas de nuevas competencias, las denuncias de agravios y los sentimientos victimistas. Así, después de casi treinta años de desarrollo constitucional, donde se ha configurado uno de los Estados más descentralizados del mundo, el grado de satisfacción de la sociedad con la cuestión autonómica, no es el mismo del que se tiene respecto de otros valores como la implantación de la democracia o la internacionalización económica, social y cultural.

Indudablemente, la necesidad de dar forma a las nuevas estructuras autonómicas hace que, en algunos casos, desde las instancias políticas se planteen reivindicaciones permanentes al poder central, buscando más llenar de contenido los cargos creados y de fortalecer sus posiciones ante el electorado, que de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

1 Director de la Colección de Estudios Mediterráneo Económico.



Otro elemento de inestabilidad deriva de la propia Constitución de 1978, que no cerro la cuestión autonómica dejándola abierta y sometida a las modificaciones de los respectivos Estatutos de Autonomía. Situación inédita ya que el deber de toda Constitución es definir el marco dentro del cual se organiza la sociedad. Dejar uno de sus lados abierto hace que los diferentes colectivos estén más pendientes de sacar partido en la frontera indefinida que en desarrollar sus funciones en el interior del marco.

Evidentemente para poder debatir la procelosa descentralización del Estado español, era necesario en primer lugar realizar un Balance de lo acontecido en estos casi treinta años y ese es el principal objetivo de este libro, objetivo que sinceramente creo más que conseguido, gracias a la extraordinaria labor realizada por su coordinador, el profesor Ferraro, que ha sabido ordenar el complejo análisis y seleccionar a los magníficos colaboradores que ha culminado este balance del Estado de las Autonomías.

Reiterando nuestro agradecimiento a Francisco Ferraro y al conjunto de redactores de este Balance del Estado de las Autonomías, no sólo por el brillante esfuerzo realizado en la elaboración de este libro, sino por la necesidad del mismo para poder empezar a evaluar las consecuencias del intenso proceso de descentralización en que se encuentra inmersa la sociedad española.



EL ESTADO ABIERTO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

*Francisco José Ferraro García **

En apenas un cuarto de siglo España ha pasado de ser un Estado centralizado a uno de los más descentralizados del mundo. Por ello, el Estado de las Autonomías que propició el título VIII de la Constitución es el hecho institucional de mayor relevancia de la España contemporánea desde la instauración de la democracia, junto al ingreso en la Unión Europea, pues la configuración de España en 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas no sólo constituye una novedad en cuanto a la organización territorial del Estado, sino que sus implicaciones políticas, sociales y económicas serán juzgadas por la historia probablemente como de las más relevantes de la España contemporánea.

Los datos del proceso de descentralización son contundentes: si en el año 1978 la Administración Central gestionaba el 90% del gasto público, el proceso de desarrollo autonómico ha significado un vaciamiento de la Administración Central, que en el año 2005 sólo gestionaba el 23,5% del gasto público consolidado (el 19,7% si se excluyen los intereses de la deuda), mientras que las Comunidades Autónomas gestionaban el 35%, las corporaciones locales el 15% y el 26,5% la Seguridad Social. El predominio de las CCAA es aun más notable en relación al empleo público, pues concentran el 47% del empleo total (68% si se excluye la Seguridad Social).

Pero la trascendencia del fenómeno descentralizador no se agota con la constatación de estos datos, pues el proceso de transferencia de competencias no se ha limitado a la mera descentralización de ciertos servicios públicos, sino que lo más relevante es la institucionalización de las CCAA, lo que ha dado lugar a hechos de notable trascendencia para la sociedad española. La creación de 17 parlamentos que han producido 4.600 leyes desde 1980 a 2005, de otros tantos gobiernos autonómicos y su administración, la descentralización de la justicia, la creación de canales autonómicos de televisión, la diversidad de consejos, comisiones y otras instituciones autonómicas, centenares de empresa públicas autonómicas, la recuperación y desarrollo de las señas de identidad, la diferenciación en los sistemas educativos y culturales, etc., han propiciado una transformación de la sociedad española cuyas múltiples consecuencias son imposibles de acotar.

* Universidad de Sevilla.

Sin embargo, aunque el complejo devenir del Estado de las Autonomías ha sido probablemente el motivo de debate más importante entre los españoles a lo largo del último cuarto de siglo, éste ha ido al hilo de las iniciativas políticas más significativas o se ha concentrado en ajustar el proceso (debates sobre competencias, sistema de financiación, solidaridad interregional), pero han sido escasos los análisis evaluadores del proceso. Es más sorprendente aún que, en un momento en el que se encuentran en proceso de elaboración o ratificación la reforma de buena parte de los estatutos de autonomía, no se haya realizado una evaluación de su funcionamiento antes de abordar los procesos de reforma, lo que viene explicado porque los factores determinantes del proceso autonómico han sido de naturaleza política y sólo a posteriori se les ha tratado de dotar de cierta racionalidad económica.

Los procesos históricos son fruto de la interacción de múltiples factores que escapan del control humano, pues si bien las decisiones de los gobernantes condicionan el futuro, a sus actuaciones se suman las de sujetos individuales, y la interacción de todas ellas genera complejos y aleatorios procesos cuya resultante es difícil planificar. No obstante, existe suficiente experiencia histórica y conocimiento acumulado para prever el sentido de las dinámicas sociales derivadas de iniciativas institucionales de gran alcance. Y, entre éstas, del imperfecto diseño que se realizó en el título VIII de la Constitución española de 1978 se podría prever una dinámica de acción y reacción que conduciría a nuestra organización territorial del Estado a una permanente inestabilidad.

Se puede ser comprensivo con los redactores de la Constitución que tuvieron que definirla en un ambiente de transición en el que múltiples fuerzas, y no siempre bien articuladas, pujaban por influir en nuestra carta magna. Nuestros constituyentes fueron capaces de redactar una constitución avanzada y modélica en muchos aspectos, pero en el diseño no cerrado de un Estado descentralizado y con posibilidad de amplia autonomía de los territorios se encontraban las bases previsibles de la provisionalidad en la que se encuentra después de casi treinta años de la aprobación de la Constitución.

En el debate constitucional se produjeron iniciativas para dejar cerrado el Estado de las Autonomías, pues, según el texto original de la ponencia constitucional, las CCAA tendrían un rango semejante, y se barajó la posibilidad de establecer límites a la descentralización de los órganos descentralizados, distinguiendo con precisión las competencias exclusivas del Estado y de las CCAA, pero la complejidad del momento, con la instauración de la preautonomía de Cataluña y el País Vasco y los deseos autonomistas en otros territorios, impidieron que el título VIII de la Constitución definiese con precisión el nuevo modelo territorial de España.

Hay que tener en cuenta que en los últimos años del franquismo se generaron múltiples anhelos colectivos para el final de la dictadura. No era sólo, como a veces se simplifica desde la actual perspectiva, un proyecto de democracia para que la organización política de España se asemejase a las europeas, sino que el antifranquismo era la suma de múltiples ilusiones sustentadas en bases sociales más o menos amplias. Las más activas durante los últimos



años de la dictadura no se limitaban a la consecución de una democracia formal, sino que aspiraban a una sociedad socialista, con matices y estrategias diferentes según el grupo que las representase. Estas posiciones compartían aspiraciones con los deseos, ampliamente generalizados, de una mayor intervención estatal y, en concreto, la ampliación de un Estado del Bienestar semejante al de nuestros vecinos europeos. Desde ámbitos empresariales se ponía el acento en la necesidad de definir un marco institucional que liberase a los agentes económicos del intervencionismo y la rigidez del sistema y liberalizase nuestras relaciones económicas internacionales. Otros eran particularmente sensibles con la necesidad de frenar los desmanes urbanísticos y medioambientales del desarrollismo franquista de los sesenta. Y otras voces ponían el énfasis en la necesidad de recuperar y fortalecer los proyectos de autonomía territorial de la II República.

Los españoles, organizados o individualmente, abrigaban estas esperanzas al final del franquismo, por lo que la elaboración de la Constitución y la transición fueron un proceso complejo en el que se tuvieron que conjugar muchas aspiraciones, a veces incluso contradictorias. Los partidos políticos fueron los grandes protagonistas de este proceso, pues la ausencia de otras instituciones sociales relevantes, a excepción de los sindicatos, los convirtieron en los únicos intérpretes de las aspiraciones sociales. Es ampliamente compartido el éxito de este proceso que ha servido de referente para otras transiciones a la democracia, como también lo es la valoración mayoritaria de una clase política que estuvo a la altura de las circunstancias históricas.

Este balance le otorgó un plus de legitimidad a los partidos políticos que fueron convirtiéndose en el soporte del sistema democrático, y el nuevo sistema institucional les reforzaría en sus prerrogativas. Por ello, los partidos políticos fueron los depositarios de los anhelos reformadores de los españoles. Algunos tuvieron que ser frenados por su incompatibilidad con una democracia de mercado integrada en el mundo o limitados por las restricciones económicas del momento, pero fueron dando cauce a buena parte de las aspiraciones incubadas en la última etapa franquista.

Entre estas aspiraciones, la de autonomía territorial se encontraba fuertemente arraigada en Cataluña, País Vasco y Galicia, donde se combinaban la existencia de lenguas autóctonas con la frustración de los procesos autonómicos iniciados en la II República. La identificación de la dictadura franquista con la represión de las expresiones identitarias exacerbó las reivindicaciones autonomistas con la conquista de la democracia, identificándose centralismo con dictadura y democracia con autonomía. La integración de estas aspiraciones en la Constitución constituyó un espinoso asunto por la resistencia de los sectores más cercanos al anterior régimen, pero los acontecimientos políticos condujeron al restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña en septiembre de 1977 y, posteriormente, la negociación de la preautonomía del País Vasco propició que en las regiones se constituyesen asambleas de parlamentarios, integrados por los diputados y senadores, que solicitaron el establecimiento de gobiernos preautonómicos. Un fenómeno inesperado y de gran alcance político que concluyó definiendo el mapa autonómico tal como lo conocemos en la actualidad.

Con las preautonomías, el papel de los partidos nacionalistas y regionalistas fue cobrando unas prerrogativas de representación y legitimidad muy por encima de su representación electoral. A estos se fueron sumando en sus reivindicaciones autonomistas políticos de variado signo que, como parlamentarios o representantes locales o provinciales, iniciaron el proceso de autonomía de cada una de las regiones y nacionalidades, produciéndose, en palabras de Roberto Blanco, una "revolución territorial desde arriba" protagonizada por las elites políticas.

Como señalaba anteriormente, la Constitución no dejó cerrada la configuración definitiva de la organización territorial del Estado, pues de su título VIII podría haberse derivado desde un Estado centralizado hasta uno de carácter federal, y desde un proceso de descentralización profundamente asimétrico a otro absolutamente homogéneo. La correlación de fuerzas políticas en las Cortes propició inicialmente una interpretación asimétrica del proceso de descentralización, con las autonomías del País Vasco y Cataluña con el máximo de competencias, algunas limitaciones a la autonomía de Galicia y las restantes por el procedimiento del artículo 143. Sin embargo, el referéndum de autonomía de Andalucía modificaría radicalmente el proceso, pues esta comunidad no sólo inició un proceso autonómico por el artículo 151.1, sino que abrió una nueva concepción descentralizadora de carácter más homogéneo que contagió las aspiraciones de otras comunidades y obligó a una rectificación del proceso que quedaría plasmada en los "Acuerdos Autonómicos" de 1981. La generalización de competencias a otras autonomías, con la creación de gobiernos y parlamentos y, en consecuencia, su propia clase política, exigiría, antes o después, la progresiva ampliación de las competencias autonómicas.

Sin embargo, la aplicación a desigual ritmo de la descentralización por CCAA daría lugar nuevamente a un proceso asimétrico durante la década de los años ochenta (lo que se vendría a denominar "autonomías de vía rápida y vía lenta"), aunque ello no impidió que el Estado de las Autonomías siguiese consolidándose con el desarrollo de toda su panoplia institucional.

Y es justamente en el desarrollo de las instituciones autonómicas y en la clase política que las encarna en donde se generaría el impulso reivindicativo para corregir los derroteros asimétricos por los que en la práctica se iba desarrollando el proceso, y que encontraría su corrección en los Acuerdos Autonómicos de 1992, que ampliaron las competencias de las comunidades del artículo 143, y que daría lugar a la aprobación de la ley orgánica 9/1992 de transferencia de competencias a estas comunidades. Con ello se abre una fase de generalización de competencias (entre ellas, algunas tan importantes como las educativas y las sanitarias) que tenderá de nuevo a homogeneizar el panorama autonómico, aunque las comunidades históricas seguirían en todo momento manteniendo algunos distingos competenciales.

Ya en los primeros años de este siglo, el proceso de acentuación de los rasgos identitarios, junto a cierta radicalización de los partidos nacionalistas y la deriva nacionalista del Partido Socialista de Cataluña, han propiciado nuevas reivindicaciones de competencias que se concretaron primeramente en el frustrado Plan Ibarretxe y, posteriormente, en el proyecto de reforma estatutaria de Cataluña, al que le seguirían generalizadas iniciativas de reformas de otros textos estatutarios.



La resultante de esta dinámica de diferenciación-emulación es que el proceso de descentralización no ha alcanzado una configuración estable, encontrándose la clave de la inestabilidad en la propia caracterización del proceso: las comunidades históricas han liderado la descentralización reclamando permanentemente nuevas competencias, mientras que las restantes CCAA no han aceptado una estructura asimétrica del Estado exigiendo su homologación, lo que ha estimulado nuevas demanda por las comunidades históricas como signo de diferenciación. Mecanismo que viene explicado en buena medida por la existencia de una clase de políticos y funcionarios autonómicos cada vez más numerosa, cuyos intereses corporativos y sus posibilidades de reproducción irían vinculados a la "profundización de la autonomía". Por ello, los políticos autonómicos (con ciertas diferencias) han justificado las restricciones al crecimiento económico, a la provisión de servicios públicos o a cualquier avatar negativo para su comunidad en la insuficiente descentralización, y han favorecido la intensificación de los rasgos identitarios de cada comunidad frente a la identidad española, magnificando los rasgos diferenciadores, realizando episodios de su historia o esgrimiendo agravios comparativos.

La dialéctica política ha impedido que los partidos mayoritarios planteasen posiciones esencialmente diferenciadas, y menos aún cuando han requerido el apoyo de partidos nacionalistas para configurar mayorías parlamentarias, por lo que la descentralización se ha convertido en un bien en sí mismo, expresión de la profundización democrática, del respeto a la identidad de los territorios y sistema más eficiente de gestión pública y, por tanto, reclamada desde todos los ámbitos sociales y políticos y exaltada en el exterior como un logro singular de la democracia española.

Lo anterior no es contradictorio con el hecho de todo el proceso de desarrollo autonómico haya estado acompañado de un amplio debate a lo largo de los últimos treinta años, debate que ha tenido a los medios de comunicación como principal escenario y a los políticos y analistas a sus principales protagonistas, pero un debate fundamentalmente político y coyuntural, en el que los temas de litigio han versado sobre pasos singulares del proceso autonómico y casi siempre condicionado por la defensa de intereses de poder o partidocráticos, mientras que la aportación académica evaluadora de la funcionalidad y eficiencia del proceso ha sido escasa.

En los estudios académicos sobre el estado de las Autonomías han predominado los trabajos jurídicos y económicos, mientras que los sociológicos han sido menos relevantes, a pesar de que los importantes cambios sociales acaecidos en España, algunos de ellos propiciados por el desarrollo de las autonomías, hayan abonado el campo para la investigación, mientras que los antropólogos si han encontrado un filón en la detección de rasgos identitarios regionales o locales.

En el ámbito jurídico lo relativo a la constitucionalidad de los procesos de descentralización de competencias ha sido probablemente lo que mayor atención ha suscitado. La mayor parte de los análisis se han realizado como consecuencia de proyectos de reformas estatutarias o de otras normas que afectaban a la descentralización de competencia, aunque también exis-

ten relevantes trabajos que valoran la adecuación del proceso a nuestro marco constitucional, y otros ensayos que podríamos agrupar bajo el paraguas de la Politología que han tratado de analizar el proceso de descentralización ¹.

En el ámbito de la Economía y la Geografía, un trabajo bibliométrico reciente (HERRANZ, 2005) sobre las contribuciones presentadas a las 30 Reuniones de Estudios Regionales entre 1973 y 2004 destacan los estudios sobre las estructuras productivas regionales, las políticas de desarrollo regional, las técnicas de análisis regional y las infraestructuras, estudios vinculados a las necesidades de conocimiento de las realidades económicas cercanas y de la gestión pública. A continuación destacan las investigaciones sobre cuestiones fiscales y financieras y sobre crecimiento regional, que son las que probablemente han tenido mayor trascendencia en el ámbito de la Economía.

En relación con estas últimas, el desarrollo de la teoría del crecimiento y la mejora de la base estadística ha convertido a los estudios de crecimiento regional en un clásico de la investigación económica en España. Desde hace décadas la aparición de estadísticas regionales, primero del BBVA, posteriormente de FUNCAS y en el pasado más reciente de la Contabilidad Regional del INE, han sido objeto de análisis y debates de trascendencia política en una particular pugna interregional. En base a ellas los economistas españoles han estudiado la dinámica de crecimiento regional y los procesos de convergencia o divergencia vinculándolos al comportamiento de la productividad, de las estructuras productivas sectoriales o al comportamiento de factores de crecimiento, tales como el capital humano, la innovación o el stock de capital.

Por su parte, las investigaciones en el ámbito de la hacienda autonómica han proliferado por la necesidad de precisar los escenarios financieros en los que se desenvuelven los gobiernos autonómicos, destacando entre ellas las que se refieren a la suficiencia financiera, la autonomía fiscal y la solidaridad interregional. Vinculado a ello ha tenido gran trascendencia en el tiempo reciente los análisis sobre las denominadas balanzas fiscales que, si bien vienen realizándose desde hace décadas, han adquirido especial protagonismo en el tiempo reciente como consecuencia de las discrepancias metodológicas y de sus resultados, que han sido utilizados (especialmente desde Cataluña) como argumento para las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica.

Sin embargo, los análisis de eficiencia de las funciones y políticas descentralizadas han sido escasamente cultivados. La complejidad de estos análisis, la insuficiente información estadística proporcionada por las CCAA y la ausencia de estímulos para abordar este tipo de investigación limitan estos necesarios trabajos. A pesar de ello, no deja sorprender que, dada la importancia del proceso descentralizador y la experiencia acumulada, no se hayan realizado más estudios sobre la racionalidad económica del proceso, tanto desde una perspectiva global

¹ En el artículo de Roberto Blanco pueden encontrar una amplia referencia bibliográfica.



como desde el análisis de la eficiencia de funciones descentralizadas, y, más aun, que no se hayan abordado antes de iniciar las reformas estatutarias, lo que es un indicio adicional de la escasa planificación del proceso de descentralización.

Sin embargo, la racionalidad del proceso de descentralización no es objeto de debate. Explícita o implícitamente se defiende la superioridad de la descentralización porque constituye un factor de progreso social que mejora el funcionamiento democrático acercando el poder a los representados, estimula el crecimiento económico y permite ganancias de eficiencia en la provisión de bienes públicos. El soporte teórico de la racionalidad de la descentralización se apoya en la teoría del federalismo fiscal, desarrollada especialmente por Buchanan (1950, 1972) y Oates (1977), según la cual, de las cuatro funciones en las que Musgrave (1991) divide la actuación del sector público (asignación, distribución, estabilización y desarrollo económico), las que afectan al conjunto del país deben ser ejercidas por el gobierno central, mientras que las funciones cuyos beneficiarios están delimitados territorialmente pueden ser ejercidas por administraciones subcentrales. Este es el caso de la función asignativa, para la que los gobiernos subnacionales se encuentran en mejores condiciones que los nacionales para conocer las necesidades de los ciudadanos y atender su provisión de forma más eficiente, ya que pueden ajustar con más precisión las características y cantidades de los bienes y servicios públicos a las preferencias de los ciudadanos en cada territorio, mientras que la función de estabilización debe corresponder al gobierno central, al igual que lo esencial de la función de distribución, y la función de desarrollo económico puede ser compartida entre las distintas administraciones. Además, se argumenta que la gestión descentralizada permite un mejor control democrático de los gestores públicos, mejora de la eficiencia por la competencia entre las distintas administraciones y porque el más preciso conocimiento de los costes de los servicios públicos en ámbitos descentralizados tiende a frenar la tendencia de los gobiernos al aumento del gasto público.

Por tanto, la teoría del federalismo fiscal ofrece un respaldo al proceso de descentralización española, pues las competencias transferidas a las administraciones autonómicas se han correspondido básicamente con las correspondientes a la función asignación y, parcialmente, con las de desarrollo económico.

Sin embargo, ni la teoría del federalismo fiscal es generalmente compartida, ni puede decirse que el proceso de descentralización español haya sido impulsado por la voluntad racionalizadora en la prestación de los servicios, sino que han sido los factores políticos las fuerzas motrices del proceso, a los que la teoría del federalismo fiscal ha venido a posteriori a dar un soporte de racionalidad económica.

Desde una perspectiva general se discute la solidez de la teoría del federalismo fiscal (como lo hace Francisco Javier Braña en su artículo) y aspectos parciales de la misma. Entre estas críticas destacan las que cuestionan la aplicación del federalismo fiscal a los gastos públicos por la menor eficiencia de las administraciones descentralizadas en la producción de

algunos bienes y servicios públicos, derivada de las pérdidas de economías de escala, de la menor capacidad técnica de las administraciones subcentrales y de la probable mayor cualificación de los funcionarios de la administración central.

La experiencia internacional descentralizadora también ha puesto de manifiesto algunas ineficiencias, entre las que se puede destacar la tendencia al aumento de las regulaciones, a la fragmentación de los mercados, las limitaciones de información y falta de transparencia observados en algunos gobiernos subnacionales, la difícil gestión de recursos naturales o la mayor propensión a prácticas de corrupción observadas en gobiernos regionales y locales. De hecho, experiencias europeas recientes, como los intentos de reforma del sistema federal alemán para mejorar la gobernabilidad o el rechazo en referéndum a la regionalización en Italia, ponen de manifiesto que la mayor descentralización no es un objetivo absolutamente compartido.

También la experiencia española ha puesto de manifiesto una serie de disfuncionalidades en la gestión pública descentralizada. A ello se han referido algunos informes, como los del Círculo de Empresarios (2004 y 2006) sobre La cuestión autonómica y Marco regulatorio y unidad de mercado o las observaciones contenidas en algunos informes de la OCDE sobre el proceso descentralización español (JOURMARD y GIORNO, 2005), y múltiples artículos, entre los que se encuentran algunos de los recogidos en esta revista.

Entre estas valoraciones críticas son comunes las que hacen referencia al notable aumento del gasto y el empleo públicos que ha propiciado el Estado Autonómico, lo que refleja la escasa coordinación entre los distintos niveles de gobierno, los costes de la burocracia regional, la autonomía de gasto y la escasa responsabilidad financiera de los gobiernos autonómicos, o la identificación de mejores servicios públicos con mayor gasto, derivada de las dificultades metodológicas para la cuantificación de la producción pública.

Son frecuentes las críticas a la descoordinación entre las administraciones, tanto en la provisión de servicios como en los controles administrativos, lo que propicia duplicaciones administrativas innecesarias, aumento de la burocracia y mayores costes de transacción. La tendencia a la descoordinación se deriva de los escasos incentivos que tienen las administraciones autonómicas para abordar acuerdos cooperativos. Así por ejemplo, Jourmard y Giorno (2005) llaman la atención sobre la ausencia de coordinación de las políticas de mercado de trabajo y José Jesús Martín Martín sobre la carencia de mecanismos efectivos de planificación y coordinación del Sistema Nacional de Salud.

También vinculado con lo anterior es la tendencia al mayor intervencionismo de la administración autonómica. En ausencia de las potentes políticas macroeconómicas, la amplia capacidad reguladora y de incentivos a la actividad económica de las administraciones autonómicas ha propiciado un notable intervencionismo. Y, como consecuencia de las diferentes regulaciones, de la diversidad de instancias administrativas y de algunas prácticas proteccionistas, se ha ido produciendo una cierta segmentación de los mercados.



Por otra parte, la experiencia autonómica revela una tendencia a la fragmentación y pérdida de información. En particular, los ciudadanos no tienen información consistente para valorar las políticas aplicadas por las administraciones autonómicas y compararlas con las de otras, lo que constituiría un incentivo para la eficiencia del sector público.

Frente a estas consideraciones críticas, muchos autores, y entre ellos gran parte de los colaboradores de este número de **MEDITERRÁNEO ECONÓMICO**, participan del balance positivo del proceso de descentralización español: en el último cuarto de siglo se ha consolidado la democracia en España, se han satisfecho en buena medida reivindicaciones autonómicas de algunos territorios, se ha alcanzado una descentralización del Estado de las más elevadas del mundo y en un tiempo récord, la economía española crece a unos de los ritmos más altos de Europa, el crecimiento es generalizado a las CCAA y se ha producido cierta convergencia, han mejorado otros indicadores sociales en todas las CCAA... y todo ello sin grandes traumas sociales. Y además, también se han producido políticas innovadoras por parte de algunos gobiernos autonómicos, como algunas relativas al sector sanitario o la lucha contra la pobreza. E, incluso, algunos indicadores apuntan a que la eficiencia del conjunto de las administraciones públicas españolas se encuentra entre las más elevadas de Europa.

A pesar de estos reconocimientos, más o menos compartidos, el proceso de reformas estatutarias iniciado con el nuevo estatuto de Cataluña genera preocupaciones en el mundo académico, pues, como señala el que fuera presidente del Tribunal Constitucional, Pedro Cruz (2006, pág. 77), "el momento actual debe entenderse como de reforma, no de un número mayor o menor de Estatutos de Autonomía, sino del propio Estado que hemos convenido en llamar Estado de las Autonomías", una reforma abordada sin un proyecto, pareciendo confiarse en "la mano invisible del mercado de las autonomías" (pág. 96).

Como no podría ser de otra forma, el balance que aquí se realiza tenía que verse afectado necesariamente por el debate y aprobación del nuevo estatuto de Cataluña, tanto por la proximidad en el tiempo como porque con él se inicia un periodo de reinstitucionalización de la organización territorial en España, cuyas consecuencias están por definir. Algunos autores cuestionan la constitucionalidad del nuevo estatuto, por atentar contra algunos principios constitucionales básicos, como el de solidaridad, la igualdad de deberes y derechos, la posibilidad de crear federaciones de CCAA o por regular materias propias de leyes orgánicas. Otros autores inciden especialmente en que el principio de bilateralidad que inspira el nuevo estatuto generará ingobernabilidad, máxime si se generaliza a otros estatutos autonómicos, mientras que algunas de las implicaciones del sistema de financiación perfilado en el nuevo estatuto, como el sistema de nivelación, son más propios de una ley orgánica de carácter general que de un estatuto de autonomía, por lo que la comisión mixta Gobierno-Generalitat condicionará al Consejo de Política Fiscal y Financiera. También se destacan las contradicciones entre el nuevo estatuto y la Ley Orgánica del Poder Judicial y, en el terreno político, la trascendencia que puede tener que, por primera vez en el proceso de descentralización, se haya aprobado el estatuto de Cataluña sin el consenso de los grandes partidos nacionales.

Estas consideraciones son sólo una muestra de la importancia y del profundo debate en la sociedad española que suscita el nuevo estatuto de Cataluña y, por extensión, otras reformas estatutarias, provocando reacciones de todo tipo, desde los que lo identifican como un instrumento de ruptura de la unidad de la nación española, a los que lo perciben como la profundización de la descentralización autonómica para satisfacer las aspiraciones ciudadanas y una mejor provisión de los servicios públicos, hasta los que entienden que serán superadas las naturales resistencias a los procesos de reforma territorial, y que serán encajadas sin grandes traumas en el orden constitucional, como lo han sido con anterioridad otros hitos del proceso. Pero lo cierto es que hemos pasado en pocos años del objetivo político de cerrar el Estado de las Autonomías a encontrarnos en un panorama abierto y de incertidumbre (prácticamente de reforma constitucional) a partir del proyecto de reforma del estatuto de Cataluña y los mecanismos de emulación subsiguientes.

Por ello, porque estamos viviendo un momento en el que la estructura del Estado descentralizado está sometida a importantes cambios, es oportuno que *Mediterráneo Económico* dedique este número monográfico a realizar un balance del Estado de las Autonomías. Balance obviamente incompleto, pero en que se ha tratado de realizar una selección ponderada sobre los aspectos de mayor relevancia del debate, selección basada en análisis rigurosos de académicos y personas relevantes de distintos ámbitos del conocimiento y del territorio español.

* * *

El contenido de este número 10 de *MEDITERRÁNEO ECONÓMICO* se organiza en cuatro partes diferenciadas. En la primera se aborda la experiencia descentralizadora española como un todo, incidiendo en sus consecuencias políticas y económicas. En la segunda se analiza el sistema de financiación autonómica y la ejecución del gasto. En la tercera los efectos de la descentralización en la dinámica económica de las CCAA. Y en la última se incluyen análisis de algunas funciones descentralizadas, tales como la sanidad, la educación universitaria, la justicia, la política de fomento económico a través de las agencias de desarrollo regional y la política de empresas públicas.

El número se inicia con dos artículos de los primer y último ministros del gobierno español responsables del Estado de las Autonomías.

El artículo de Manuel Clavero, que fue Ministro para las Regiones en el gobierno presidido por Adolfo Suárez, es un testimonio lúcido y en primera persona de la gestación del Estado de las Autonomías. En él se relata el encaje del Estado de las Autonomías en el proceso constituyente español y su posterior desarrollo, analizando también factores condicionantes del proceso, olvidados en algunos casos y desconocidos en otros, y agudas observaciones que hacen más comprensible la configuración actual del Estado.



Destaca que el tema autonómico fue el más difícil para los constituyentes españoles, alcanzándose una solución de compromiso en el título VIII de la Constitución, que fue sólo la conclusión posible de un proceso complejo de negociaciones que modificó lo previsto en la ponencia en aspectos sustantivos, ya que ésta trabajó inicialmente sobre un texto en el que las Comunidades Autónomas que se constituyeran tendrían el mismo rango. También, se barajó una fórmula de atribución de competencias en la que se definía las exclusivas del Estado y las correspondientes a la CCAA, que habría evitado mucha incertidumbre. Pero como señala el profesor Clavero, "no estamos ante un texto académico nacido en un departamento universitario o en una sesión académica, sino que estamos ante un texto político elaborado por consenso desde posiciones encontradas y que fue el tema de más difícil elaboración de la Constitución de 1978".

En su artículo se detiene en el complejo proceso que propició el referéndum y autonomía de Andalucía, no por el particular protagonismo del profesor Clavero, que dimitió como ministro y presidente de la UCD andaluza, sino porque el acceso a la autonomía de Andalucía por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución tuvo el efecto de equipararla a las del País Vasco, Cataluña y Galicia, y abrió el camino para que todas las comunidades tuviesen asamblea legislativa, consejo de gobierno y tribunal superior de justicia. Posteriormente, los pactos autonómicos consagraron el principio de generalización de las autonomías y la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), pero una sentencia del Tribunal Constitucional de 1983 le privó del carácter orgánico y armonizador y declaró inconstitucional mucho de sus preceptos, lo que dio lugar a múltiples litigios ante el Tribunal Constitucional.

Con los pactos autonómicos de 1992 y la reforma de los estatutos de autonomía que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución se completaría la distribución de competencias autonómicas hasta nuestros días. Finalmente aborda el panorama de los años recientes en los que se está produciendo un proceso profundo de reforma estatutaria.

Por su parte, el Ministro de Administraciones Territoriales, Jordi Sevilla, trata de aportar evidencias según las cuales el sector público descentralizado español está contribuyendo al progreso de España de las dos formas en las que, según el Informe del Grupo Ciampi, debe jugar la Administración Pública en las economías avanzadas: proporcionar la infraestructura básica y prestar servicios públicos a los ciudadanos de forma eficiente, y también coadyuvar al desarrollo y la competitividad del sector empresarial.

Así, en cuanto a la cuestionada eficiencia del Estado de las Autonomías, destaca los últimos datos del Anuario de Competitividad Mundial del International Institute for Management Development, según los cuales la Administración Pública española y sus políticas en finanzas públicas, política fiscal, estructura institucional, legislación comercial y educación se sitúa en el noveno puesto del mundo en cuanto eficiencia, superando incluso a Alemania, Francia e Italia, lo que el autor lo vincula a "la incidencia de la descentralización del gasto

público por administraciones territoriales, que permite una mayor eficiencia en la ejecución de ese gasto público, a cargo de administraciones que están cada vez más próximas a las necesidades de los ciudadanos".

Por otra parte, la relación entre las tasas de variación del gasto público descentralizado por Comunidades Autónomas y las del crecimiento de su PIB le permite inferir una clara vinculación entre descentralización y desarrollo económico. Ello le permite concluir que la descentralización ha tenido efectos significativos en el crecimiento económico y el empleo, y que ha convertido a España en un país más democrático con mejores servicios. Y estima que la reforma de los estatutos de autonomía tiene como objetivo la mayor eficacia y eficiencia de lo público. No obstante, llama la atención sobre la necesidad de introducir el principio de cooperación entre administraciones para garantizar unos servicios públicos de calidad, para lo que se debe avanzar en la implantación de un modelo organizativo basado en la cogobernanza y en la supervisión de la calidad, mediante la creación de una Agencia de Calidad.

El planteamiento básico del trabajo presentado por Francisco Javier Braña es que la teoría del federalismo fiscal basada en las contribuciones de Tiebout-Musgrave-Oates no permite afirmar con generalidad la superioridad de las soluciones asignativas descentralizadas para la provisión de bienes públicos.

En el artículo se revisa el enfoque teórico del federalismo fiscal según el cual los gobiernos subnacionales podrían asumir parte de la función asignación (la provisión de bienes públicos locales a partir de un tamaño óptimo), sólo en algunos casos la función de redistribución, mientras que los gobiernos regionales y locales deberían estar excluidos de las funciones de estabilización y crecimiento económico.

En relación con el proceso descentralizador español mantiene que han sido los criterios de tipo político-institucional los que han predominado en el reparto de competencias sobre los criterios técnicos o de racionalidad económica, lo que es coherente con las motivaciones que han alentado el proceso de descentralización. De otra forma no es posible entender la demanda de competencias exclusivas para las CCAA que no están justificadas por razones de eficiencia y en las que una provisión centralizada tendría economías de escala (aeropuertos internacionales, agencia tributaria, atención a las personas dependientes, medioambiente, urbanismo o vivienda). Por ello, "la teoría tradicional del federalismo fiscal no resulta capaz de presentar ninguna justificación definitiva ni en favor ni en contra de la descentralización del poder fiscal del Estado. Esto no puede extrañar si se acepta la idea - bastante obvia por otra parte - de que el federalismo fiscal es un fenómeno fundamentalmente político que tiene mucho que ver con un sistema político de distribución del poder en la búsqueda de un mecanismo de contrapesos y frenos recíprocos".

Para proceder con mayor racionalidad en un proceso de descentralización se debería contar con un modelo que dé la misma importancia a las variables político-institucionales que a



los criterios técnicos, y para ello concluye proponiendo abordar una triple tarea: a) definir con detalle las diferentes funciones del sector público, b) establecer criterios (tanto técnicos como políticos-institucionales) para la atribución de funciones y c) evaluar el coste del proceso de descentralización.

Roberto Blanco defiende en su aportación que en España se ha producido una revolución territorial desde arriba y por etapas, en la que el protagonismo ha correspondido a las elites políticas.

Define tres etapas en el desarrollo autonómico, que arrancan con la Constitución y las preautonomías del País Vasco y Cataluña hasta el referéndum autonómico andaluz, la segunda hasta los Acuerdos Autonómicos de 1992, y una tercera a partir de entonces. Señala el autor una doble dinámica para comprender el desarrollo del creciente proceso de descentralización: una dinámica interautonómica, que viene explicada por la exigencia diferenciadora de las comunidades gobernadas por fuerzas nacionalistas (País Vasco y Cataluña) de disponer de más competencias y autonomía, exigencias a cuya consecución le seguían los procesos de emulación de las restantes autonomías, y una dinámica intraautonómica derivada de la aparición y consolidación de una clase política autonómica cuyos intereses corporativos y sus posibilidades de reproducción profesional estaban vinculados al desarrollo del Estado autonómico.

Por encima de debates terminológicos, los rasgos que caracterizan al Estado de las Autonomías son los que corresponden a un Estado federal: estructura parlamentaria y de gobierno, posibilidad de convocatoria de elecciones autónomas en algunas comunidades, diversidad de funciones atribuidas y su capacidad legislativa, elevado peso del gasto y del empleo públicos de las administraciones autonómicas y garantías jurídicas propias del federalismo por la rigidez constitucional de las CCAA, que no puede ser alterada por decisión de las Cortes sin contar con la aprobación de los parlamentos autonómicos.

Finalmente, el autor llama la atención sobre como el proceso de descentralización ha propiciado una intensificación de los rasgos identitarios de cada comunidad frente a la cohesión española, y concluye planteando que el nuevo estatuto catalán genera dos grandes problemas que marcarán el futuro autonómico español. El primero el de la reafirmación de la bilateralidad en las relaciones con el Estado que, de generalizarse a otros procesos estatutarios, hará ingobernable España. Y, el segundo, que, por primera vez, el proceso de desarrollo descentralizador español se ha hecho sin el consenso de los dos grandes partidos nacionales, abriendo una brecha entre ellos que va mucho más allá de un texto estatutario: la concepción de España.

En la aportación de Antonio Porrás Nadales se realiza un detallado análisis de las prácticas parlamentarias autonómicas y sus tendencias dinámicas, para lo que divide su actividad en elaboración de leyes, control al gobierno, proyección exterior y marco de debate territorial.

Esta última actividad, no siempre discernible de las restantes, tuvo especial relieve en los comienzos del proceso autonómico y sirvió para realizar los primeros diagnósticos de cada comunidad, distinguiendo el autor tres modelos diferentes. Por una parte, las CCAA en las que predominó un discurso de autoidentificación con la recuperación de fenómenos históricos preexistentes (Cataluña, País Vasco y Navarra). Por otra, las CCAA que diagnostican su situación de subdesarrollo como consecuencia de la marginación histórica de su territorio, a menudo vinculado a la emigración (Galicia y Andalucía y, en parte, Canarias y Aragón). Y, en tercer lugar, las restantes comunidades que identifican su fundación con oportunidades institucionales y de autoconformación social.

La actividad legislativa se ha concretado en 4.600 leyes autonómicas desde 1980 a 2005, con notables diferencias entre comunidades en el primer periodo autonómico para tender a homogenizarse con el tiempo. El autor distingue una secuencia compartida por todas las CCAA en la agenda legislativa, con un primer periodo en el que se aprueban leyes de autoconfiguración institucional, para en un segundo periodo apostar por normas favorecedoras del desarrollo económico. Desde la segunda mitad de la década de los ochenta predominan dos tipos de iniciativas legislativas: las que tratan de vertebrar el territorio y las que promueven la modernización, mientras que desde finales del pasado siglo predominan las leyes que sirven de soporte de políticas de bienestar social.

Observa el autor un elevado grado de emulación legislativa entre las CCAA, y una tendencia a la centralización de funciones en los órganos de gobierno autonómico frente al poder local, aunque con modelos institucionales influidos por los partidos políticos dominantes: apuesta comarcal por los partidos nacionalistas, provincial por el PSOE y fortalecimiento de las ciudades por el PP. También llama la atención de la significativa importancia de las iniciativas legislativas para crear organismos autónomos o instituciones.

En cuanto a la actividad de control al gobierno, los parlamentos autonómicos han hecho escaso uso de las mociones de censura, aunque han hecho una prolija utilización de de los instrumentos menores de control parlamentario.

En la proyección exterior de los parlamentos han predominado las de carácter conflictual, derivadas de la falta de coordinación y de la competencia política entre los grandes partidos, que han encontrado también en los parlamentos autonómicos un escenario de confrontación con el gobierno de la nación.

El autor completa el diagnóstico haciendo referencia al escaso grado de innovación de los parlamentos autonómicos, pues las iniciativas innovadoras, como la participación directa de los ciudadanos o grupos asociativos, han tenido escasa relevancia por la prevalencia de los partidos políticos en la articulación social.



Fernando González Laxe coincide con otros articulistas en que el título VIII de la Constitución no dejó cerrada la organización territorial de España, lo que ha podido propiciar que en ocasiones las soluciones choquen con la coherencia y con la cohesión territorial, pero enfatiza en que todo el proceso de descentralización ha sido fruto de la negociación y que el balance es positivo.

Analiza los principales efectos de la descentralización, destacando en primer lugar que ha supuesto un notable aumento del gasto público y de la presión fiscal, en la medida en que las nuevas instituciones autonómicas tratan de aumentar la satisfacción de los ciudadanos con una creciente oferta de servicios públicos, aunque los mecanismos de financiación autonómica han ido por detrás de la asunción de competencias y los gastos de las CCAA han ido incrementándose en porcentajes por encima a las transferencias presupuestarias percibidas.

Aborda las consecuencias económicas del Estado Autonómico, y estima que ha permitido obtener ganancias de eficiencia y equidad, utilizando como referentes evaluadores el estímulo competitivo de las relaciones intergubernamentales y la convergencia con Europa de las CCAA. También destaca el reconocimiento de los atributos identitarios, la mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y el estímulo competitivo a las estrategias innovadoras en el ámbito de la gestión pública. Pero también advierte de ciertos peligros, entre los que señala los efectos externos de las actuaciones de los gobiernos autonómicos sobre los ciudadanos y las comunidades limítrofes. Por otra parte, observa que la actuación incentivadora del sector público autonómico puede estar favoreciendo una cierta polarización social y territorial con tendencia a la metropolización.

El segundo bloque del sumario está dedicado a una perspectiva hacendística del Estado de las Autonomías, asunto central del proceso de descentralización y que posibilita su ejercicio. La sección está formada por cuatro artículos. El primero que contextualiza la descentralización española en la experiencia internacional comparada, los dos siguientes que hacen referencia al sistema de financiación (uno con una perspectiva evolutiva y de balance, y el otro propositiva, ante el nuevo escenario de reformas estatutarias y previsible modificación del sistema de financiación), y el cuarto sobre la comparación del gasto autonómico.

El análisis de experiencias de descentralización comparadas es el objetivo central del trabajo de Alfonso Utrilla. Lo primero a destacar desde esta perspectiva es que la comparación de los principales indicadores ponen de manifiesto que la descentralización alcanzada en España es de las mayores del mundo y más avanzada que en muchos Estados federales.

De la comparación internacional de los sistemas descentralizados en el mundo (25 de 213 Estados) se deriva una elevada heterogeneidad, tanto desde la perspectiva del gasto como de los ingresos. El análisis de los cinco más cercanos (Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos y Suiza) así lo corrobora, tanto en lo referente a la intensidad del gasto descentralizado, como a las funciones descentralizadas, como a la autonomía fiscal, como a los mecanis-

mos de nivelación. Por tanto, este análisis de la experiencia comparada no permite extraer conclusiones claras que orienten una posible reforma del sistema español. Por ello, con este heterogéneo panorama cualquier político español interesado puede encontrar precedentes en otros Estados.

En Europa los grados de descentralización son muy desiguales y los modelos son muy heterogéneos entre los distintos niveles de gobierno (central, regional y local). Entre todos ellos España es el que tiene mayor nivel de descentralización regional y el de menores diferencias de renta interregional entre los descentralizados.

El autor valora positivamente el proceso de descentralización español, a pesar de que hayan podido generar algunas ineficiencias, y señala que el sistema de financiación de las CCAA no ha provocado significativos aumentos del gasto público y ha ido ganando en racionalidad con el tiempo. Por ello, plantea que lo que corresponde ahora, una vez realizado el grueso de los traspasos de competencias, es articular un sistema coherente con la distribución de funciones propias de un Estado federal que sea estable en el tiempo, que garantice la cohesión social y que posibilite la provisión de servicios diferenciados según las especificidades de las demandas territoriales.

En el artículo de Julio López Laborda se describen los sistemas de financiación autonómica. En primer lugar, el sistema de financiación de régimen común, diseñado en la LOFCA, que se financiaban inicialmente con transferencias incondicionadas según el coste efectivo de las transferencias asumidas, y se examinan las revisiones en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera, destacando su rápido tránsito (1982-1984) a un sistema basado en impuestos cedidos y la participación en los ingresos del Estado, y la posterior (1997) cesión de competencias normativas sobre los impuestos cedidos a las CCAA.

Por otra parte, realiza una descripción del sistema foral que, como es sabido, afecta a las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución, que le merece al autor un juicio favorable desde la perspectiva de los principios de autonomía financiera y responsabilidad, aunque esta autonomía propicia una competencia desequilibrada con las comunidades de régimen común.

El artículo posteriormente se centra en el bloque de recursos básicos de las Comunidades Autónomas y en sus tres elementos nucleares: las necesidades de gasto, la tributación regional y las transferencias de nivelación. En relación con la cuantificación de las necesidades de gasto plantea que los soportes técnicos del cálculo parecen condicionados por los resultados políticos previamente alcanzados, y propone que se debería basar en la identificación de las variables de demanda y su coste y eliminar los diversos mecanismos de ajuste.

En relación a la descentralización tributaria se muestra partidario de seguir extendiendo la cesión de tributos, aunque desaconseja ceder las competencias normativas del IVA y del



Impuesto sobre Sociedades, y considera un error la cesión normativa en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. También comparte la oportunidad de que las CCAA participen en la administración tributaria.

Y en relación con las transferencias de nivelación, el autor señala limitaciones, tanto desde la perspectiva estática como la dinámica, para concluir en la necesidad de revisar anualmente el fondo de suficiencia e integrar al País Vasco y Navarra en el sistema de nivelación.

La contribución de José V. Sevilla Segura parte del planteamiento de que aún no está cerrada la etapa transitoria del sistema de financiación autonómica, porque sigue dependiendo en gran medida de la hacienda central, que proporciona la mayor parte de los recursos utilizados por las administraciones autonómicas y que propicia un estado de negociación permanente. En coherencia con ello, plantea que para hacer realidad el derecho a la autonomía financiera de los distintos niveles de gobierno hay que diseñar correctamente el proceso de descentralización financiera, lo que exige, por una parte, definir la cuantía de recursos necesarios para garantizar la suficiencia financiera; por otra, asegurar un esfuerzo fiscal común a todas las comunidades y proveer de recursos complementarios a las que no alcancen la suficiencia financiera; por otra parte, descentralizar los instrumentos de financiación en un acto único; y, por otra, que la definición de los criterios y las cuantías de las transferencias de nivelación sean una competencia exclusiva de la hacienda central.

En relación con los mecanismos financieros contenidos en el nuevo estatuto de Cataluña, el autor señala varios puntos críticos. El primero de ellos es que define criterios para configurar el mecanismo de nivelación que son más propios de una ley general que de un estatuto de autonomía. En segundo lugar, perfila una Agencia Tributaria de Cataluña que no parece adecuada, porque si pretende ser eficaz y no multiplicar los costes de cumplimiento, la administración tributaria debería tener una unidad de gestión dada la relación sistémica que existe entre los diferentes tributos, para lo que se puede diferenciar un ámbito político compartido en el que se establezcan los objetivos y un ámbito administrativo en todo el Estado que instrumente las políticas definidas. Y, en tercer lugar, convierte a la comisión mixta entre el gobierno central y la Generalidad en el instrumento clave de todos los temas económicos y financieros, lo que condicionaría la posición del gobierno central en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Y concluye proponiendo una reforma de la LOFCA que ayude a conformar un sistema de financiación autonómica estable, generalizable y respetuoso con la autonomía y la solidaridad.

En el artículo de José M. Domínguez, Rafael López del Paso y Nuria Rueda se analiza el gasto público autonómico desde una perspectiva global y comparada entre las distintas administraciones regionales, observando notables divergencias entre las CCAA. Así, el gasto público en relación al PIB oscila entre el 9% en la Comunidad de Madrid al 27% de Extremadura, divergencias que también se manifiesta en la estructura económica del gasto en lo que se refiere a los gastos de personal (máximo en Canarias y mínimo en Cataluña), en las transferen-

cias corrientes (mínimo en Asturias y máximo en Cataluña) o en los gastos de capital. Desde la perspectiva funcional, los gastos en sanidad y educación absorben más de la mitad del total, llegando incluso en algunas comunidades a superar el 70%. Le siguen a gran distancia la regulación de los sectores económicos (aunque con notables diferencias, en función del peso de la agricultura y la aplicación de los pagos del FEOGA) y la producción de bienes económicos.

El trabajo también incluye diversas aproximaciones sobre la calidad del gasto autonómico y sobre su evaluación, incidiendo en las dificultades metodológicas para la cuantificación y valoración de la producción pública por las contraproducentes implicaciones de identificar el valor de la producción de bienes y servicios públicos con sus costes de producción. Realizan una valoración de las actividades de educación, sanidad y transporte y comunicaciones de las CCAA a partir de los indicadores de productos, observando la existencia de notables contrastes entre las CCAA.

Finalmente llaman la atención sobre la necesidad de atender las reformas presupuestarias que se vienen aplicando en los países de la OCDE, entre las que destacan la necesidad de realizar análisis de eficiencia y eficacia, y aplicar metodologías tradicionales, pero escasamente aplicadas, como las de presupuesto base cero y presupuesto por programas.

En la tercera sección de esta revista se incluyen diversas aportaciones que tratan de examinar desde distintas perspectivas la dinámica económica de las CCAA.

En la primera de ellas, José Luis Villaverde Castro pone de manifiesto las regularidades empíricas del crecimiento económico español en los últimos veinte años, con el apoyo de un potente análisis gráfico.

Entre los más sobresalientes destaca, en primer lugar, que todas las comunidades autónomas han experimentado un crecimiento de la producción, del empleo, de la producción por habitante y de la productividad, aunque con diferencias sustanciales entre ellas. Las comunidades de la Cornisa Cantábrica (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco) han sido menos dinámicas que el conjunto nacional, mientras que en el extremo opuesto se sitúan Murcia, Canarias, La Rioja, Navarra, Comunidad Valenciana y Madrid, con un comportamiento más expansivo que la media nacional.

En segundo lugar, que las regiones más desarrolladas y más competitivas son las que se sitúan en el Valle del Ebro (La Rioja, Navarra, Aragón y Cataluña), a las que hay que añadir el País Vasco y Madrid; mientras que las menos desarrolladas y menos competitiva se ubican en el centro-sur del país (Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia) y en el noroeste (Galicia).

En tercer lugar, que las diferencias de crecimiento por habitante se explican fundamentalmente por las diferencias en el crecimiento de la productividad, y éstas a su vez por las



diferencias en la estructura productiva y en las dotaciones relativas de capital (privado, público, humano y tecnológico).

Y, en cuarto lugar, que el proceso de crecimiento ha deparado una convergencia de la producción por habitante, pero que no ha sido muy intensa. También se ha producido convergencia en la productividad de los sectores y en todos los indicadores de capitalización de las CCAA.

El artículo de Antonio Villar complementa el análisis anterior al analizar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las CCAA. Según las estimaciones más recientes España ha mejorado su IDH en los últimos veinte años, encontrándose en el puesto 16 entre los más desarrollados, lo que significa una mejora de 4 puestos en relación a la ordenación en términos de PIB per cápita.

Lo más significativo desde la perspectiva que nos ocupa es que el IDH de todas las CCAA ha evolucionado positivamente entre 1981 y 2000, correspondiendo las mayores tasas de crecimiento a Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía, y las menores a Asturias, Cataluña y Cantabria. La dispersión se ha reducido notablemente, pero los movimientos de aproximación o alejamiento a la media nacional son muy dispares. Los índices parciales (esperanza de vida, educación y PIB) tienen también comportamientos dispares, aunque algunas CCAA superan a la media nacional en todos, mientras que Andalucía y Canarias están por debajo en todos los indicadores.

En la tercera parte de su artículo el autor hace referencia a algunas limitaciones al IDH, entre las que destaca la escasez de conceptos incluidos para su medición, la inadecuación de las variables seleccionadas, la simplificación de la fórmula aditiva de los tres índices y no tener en consideración los aspectos distributivos. Y hace también referencia a que en plazos dilatados de tiempo, las comparaciones intertemporales penalizan a las sociedades demográficamente más dinámicas. Por ello, una forma más ajustada debe tratar de medir no sólo la evolución del bienestar, sino también a cuantas personas se extiende. Desde esta perspectiva se observan diferencias sustanciales entre la evolución del IDH y la evolución del bienestar: Canarias, Baleares, Murcia, Andalucía, Madrid y la Comunidad Valenciana han crecido, por este orden, más que la media nacional, mientras que Castilla-La Mancha, Navarra, Extremadura y La Rioja han crecido ligeramente por debajo de la media nacional y las restantes CCAA han aumentado su bienestar bastante menos que la media nacional.

El artículo concluye con una estimación del Índice de Desarrollo Humano Ajustado (IDHA), cuyos resultados difieren notablemente con los del IDH para las CCAA españolas. Canarias, Baleares, Murcia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid presentan valores relativos del IDH por debajo de los valores relativos del índice de bienestar IDHA, y lo contrario sucede con las restantes comunidades cuyos IDH sobrevaloran su nivel de bienestar.

El objetivo del artículo de José M^a O'Kean, Emilio Congregado y José M. Menudo es avanzar en el estudio del papel de la función empresarial en el crecimiento económico regional español en las últimas décadas.

Los autores comienzan constatando la elevada coincidencia en la consideración del papel del empresario en el crecimiento económico y de la necesidad de abordar políticas para aumentar el tamaño del tejido empresarial y mejorar su calidad, reseñando las políticas activas para el desarrollo empresarial en la Unión Europea y España.

También los gobiernos regionales han adoptado política de apoyo a la actividad empresarial, analizando los autores la evolución de estas políticas en las últimas décadas.

Posteriormente presentan una aproximación a la evolución del tejido empresarial, constatando que la participación relativa del autoempleo en la población ocupada tiene una relación inversa con el crecimiento económico, aunque no en el contexto regional español. Asimismo observan la existencia de una fuerte relación entre los asalariados en ocupaciones directivas y profesionales y la renta per capita, y una relación positiva entre el capital humano empresarial y el crecimiento económico.

Finalmente, los autores realizan un contraste econométrico para medir el impacto del tejido empresarial sobre el crecimiento regional, mostrando los resultados un cierto efecto positivo del factor empresarial y su eficiencia sobre el crecimiento económico regional, concluyendo que las actuales regiones más ricas son las que mayor importancia le dieron a la acumulación de capital humano empresarial en el pasado, y que cuanto más denso es el tejido empresarial mayor es el grado de desarrollo de una región.

Carlos Sebastián enfatiza en su artículo la importancia de las instituciones para el buen funcionamiento de los mercados, especialmente para la emergencia de la actividad empresarial, y refiere los resultados de diversas encuestas sobre la calidad de las instituciones españolas. Para ello parte de definir las instituciones formales e informales y destacar su influencia en el crecimiento económico, señalando entre las más determinantes las normas reguladoras, la seguridad exterior, la eficacia y transparencia de las administraciones públicas y los valores sociales.

Sobre la base de diversas encuestas de opinión empresarial concluye afirmando que "hay mucha evidencia sobre la mala calidad de las Administraciones Públicas españolas desde la óptica empresarial". Así, según la Executive Opinion Survey del World Economic Forum, España se encuentra en el ranking del Indicador Agregado de Funcionamiento de las Administraciones en el puesto 21 entre los países de la OCDE y en el puesto 38 de los 104 países encuestados.



Refiere las conclusiones de una encuesta realizada por Metroscopia para el proyecto "Calidad Institucional y Crecimiento Económico", en la que se ha preguntado a 1.800 ejecutivos de empresas de las comunidades de Andalucía, Cataluña y Madrid. La valoración del conjunto de las administraciones públicas es negativa, aunque algo peor en Andalucía que en las otras comunidades. En particular se valora más negativamente la eficacia y diligencia de la administración central que la municipal y de ésta que de la autonómica.

En relación con la descentralización administrativa se valora que el Estado de las Autonomías ha acercado la administración a los ciudadanos, pero no parece que haya mejorado la percepción sobre su funcionamiento. Así, los empresarios españoles encuestados por el World Economic Forum suspenden con una nota similar a la administración central y a la autonómica en relación a la complejidad de las exigencias administrativas (permisos, regulaciones, exigencia de información, etc.). Por otra parte, la gran mayoría de los empresarios consideran que la falta de coordinación entre las administraciones es un obstáculo grave o mediano, entendiendo que uno de los determinantes de la descoordinación es el exceso de partidismo en la gestión pública y las prácticas de clientelismo político.

En el último bloque de artículos se incluyen cinco trabajos sobre algunas de las funciones y políticas descentralizadas más sobresalientes, realizando sus autores un balance de los logros y restricciones.

En el primero de ellos, Olayo Eduardo González Soler debate los límites de la descentralización de la Justicia, planteando en particular las contradicciones entre el estatuto de Cataluña y la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), defendiendo el principio nítidamente expuesto en la Constitución del carácter nacional del Poder Judicial.

Inicia el artículo señalando que los estatutos de autonomía, al completar la Constitución, cumplen una función constitucional, pero no son normas de rango constitucional, puesto que su validez deriva precisamente de la Constitución, pueden ser controlados por el Tribunal Constitucional, y deben mantenerse dentro de los límites que ésta señala, entre los que destaca el de la unidad de la nación española, el principio de solidaridad, el de igualdad de derechos y deberes de todos los españoles en cualquier territorio del Estado, el no regular materias propias de una ley orgánica o la imposibilidad de crear federaciones entre CCAA.

El autor no comparte la posibilidad de generalizar el principio de autonomía territorial al poder judicial, ya que en el listado de competencias de la Constitución que pueden ser asumidas por las CCAA no se contempla la administración de Justicia, aunque la organización judicial del Estado pueda adaptarse a la organización territorial autonómica. Esta adaptación podría profundizarse sin vulnerar el principio de unidad de organización del Poder Judicial, pero discute la conveniencia de llevar a cabo tal profundización, pues para que sea efectiva su potestad de solución de conflictos intersubjetivos debe cumplir una serie de requisitos y es fundamental preservar su unidad de organización. En esta línea concluye que, si bien es posi-

ble establecer instancias procesales en las CCAA, la cúspide de tal organización debe estar coronada por un órgano con jurisdicción en todo el territorio nacional, que resuelva los conflictos que se le sometan y que unifique la interpretación del ordenamiento jurídico.

José Jesús Martín Martín inicia su artículo reflexionando sobre los conceptos de eficiencia e igualdad en sanidad, para posteriormente hacer una revisión histórica de la financiación autonómica de la sanidad, describir el actual modelo y el reciente acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera para afrontar el déficit sanitario.

Destaca el autor el proceso paralelo en España de la descentralización territorial y de la construcción del Sistema Nacional de Salud (SNS), y valora que los resultados han sido positivos con un gasto agregado razonablemente modesto, aunque, a pesar de los éxitos, se han cometido errores, pues un SNS fuertemente descentralizado se enfrenta al problema de conciliar los objetivos de suficiencia, autonomía e igualdad.

Una de las características del modelo es su sistemática insuficiencia financiera derivada de la tendencia al alza del gasto sanitario a ritmos superiores a los objetivos fijados en los distintos acuerdos de financiación, tanto por causas exógenas (la demografía y la salud, los precios de los productos farmacéuticos y la innovación tecnológica) como endógenas (responsabilidad de las CCAA derivadas de las políticas de oferta y, en particular, de recursos humanos, y la introducción de nuevas tecnologías y prestaciones). Los factores exógenos exigen más recursos, mientras que los factores endógenos exigen mayor eficiencia, para la que los gobiernos autonómicos tienen débiles incentivos por la conflictividad y el coste electoral, máxime si el Estado cubre finalmente los déficit generados.

En opinión del autor, si bien la descentralización sanitaria ha podido construir un sistema de prestaciones eficientes, no siempre es aconsejable descentralizar y, en cualquier caso, es necesario diseñar instituciones de coordinación. En concreto, llama la atención sobre la carencia de planificación y coordinación de la política de recursos humanos del SNS, del fraccionamiento de las agencias de evaluación de las tecnologías sanitarias, de la inexistencia de un sistema de información sanitario estatal, de la incompatibilidad de los sistemas informáticos regionales y sobre las insuficientes garantías de igualdad en el SNS.

El autor plantea que hay que buscar un criterio homogéneo de financiación basado en el principio de igualdad de acceso, con independencia del territorio de residencia para un conjunto homogéneo de prestaciones. Y señala que una adecuada aproximación podría ser el regreso al criterio de la población protegida para todas las CCAA con una actualización periódica según los cambios demográficos.

La educación es una de las materias que se encuentran transferidas a las CCAA y cuya gestión eficiente es determinante para el bienestar social y para el crecimiento a largo plazo. Es por ello por lo que, junto a la sanidad, se incluye en este número un artículo sobre los efectos



de su descentralización. El trabajo de Martí Parellada y Néstor Duch acota la investigación al sistema universitario, cuya descentralización se realizó en dos momentos: el primero en 1985-1987, que afectó a Cataluña, País Vasco, Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia y Navarra, mientras que las 10 restantes lo hicieron en los años 1995-1996. No obstante, señalan los autores, la descentralización universitaria es sólo parcial, pues las competencias que conserva el gobierno central siguen siendo elevadas, tanto en el terreno normativo como en el financiero y tanto en la docencia como en la investigación.

El objetivo del trabajo que presentan es mostrar algunos aspectos de una investigación en curso sobre la evaluación de la eficiencia de las universidades públicas españolas, analizando la gestión que realizan las CCAA de su sistema universitario y los posibles efectos diferenciados de la descentralización.

Los primeros resultados de la investigación que presentan en este trabajo en relación a los indicadores de gestión se pueden resumir en: a) existe una notable correspondencia entre el nivel de renta per capita y las variables utilizadas (estudiantes/PDI, PAS/PDI, gasto corriente/estudiante egresado y gasto corriente/estudiante); b) el rendimiento universitario de las regiones con rentas relativamente reducidas es superior a su posición relativa en términos de renta; c) la posición en cuanto a la calidad del sistema universitario de algunas comunidades (Andalucía, Galicia, Asturias y Murcia) es superior a la que mantienen en términos de renta; d) el impacto en su ámbito territorial de los sistemas universitarios de Andalucía, Galicia y Murcia también tienen una posición relativa muy superior a su renta por cápita, al contrario que Navarra, País Vasco, Baleares y La Rioja; y e) las siete CCAA que recibieron los traspasos en materia universitaria en los años 1985-1987 tienen mejores posiciones relativas en los efectos de la descentralización universitaria que las comunidades que asumieron las competencias en los años noventa.

El trabajo de Baudelio Ureña sobre las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) comienza analizando sus rasgos más característicos y, entre estos, la forma jurídica, los departamentos a los que se encuentran adscritos en cada administración autonómica, las fuentes de los recursos financieros y su forma de aplicación, y las principales áreas de actuación y líneas estratégicas, destacando los fondos aplicados al apoyo a la inversión empresarial.

En el análisis de las distintas ADR españolas detecta que, si bien existe una cierta homogeneidad en su comportamiento, su dimensión, participación en la economía o presupuesto de cada comunidad son muy desiguales.

En el balance de la experiencia de las ADR en los últimos años, destaca entre los aspectos positivos su cercanía a los problemas del entorno económico y las pymes, la atención a los diversos sectores productivos, su capacidad para gestionar instrumentos de política europea, la atención a criterios de cohesión territorial y social, además de los de eficiencia, o el positivo impacto en los gastos regionales de I+D+i.

También señala algunas limitaciones de su experiencia. Entre éstas su escasa autonomía de gestión frente al poder político, lo que le limita desarrollar una estrategia estable a medio plazo, o la predominante extracción funcionarial de directivos y empleados, que no es la más adecuada para unas organizaciones que deben estar más cerca del mundo de los negocios. El autor alerta sobre el resurgimiento de una cierta burocracia y critica los retrasos en la recepción de la financiación por las empresas y la creciente tendencia a la restricción de su información pública, y alerta de la necesidad de utilizar indicadores para su evaluación y de innovar en nuevos instrumentos de estímulos a la innovación.

En el último de los trabajos, María Gómez Agustín centra su análisis en las empresas públicas regionales y, más específicamente, realiza una dura crítica a su función como instrumentos de financiación extrapresupuestario de las administraciones autonómicas, que escapa a los controles de la contabilidad pública y que puede poner en peligro el mantenimiento de los equilibrios presupuestarios.

Refiere el intenso proceso de creación de empresas públicas por las administraciones autonómicas, justificado por las ganancias de eficiencia en la gestión, pero que realmente responden a criterios más ligados a la dinámica política que a la lógica económica, siendo una expresión de la tendencia al crecimiento del sector público descentralizado cuando no existe una clara restricción pública y sin un sistema de corresponsabilidad fiscal claro.

Constata la elevada correlación entre nivel de endeudamiento de las CCAA y la creación de empresas públicas y de éstas con el nivel de renta, y señala que este comportamiento es independiente de la ideología o partido político gobernante.

A pesar de que no se dispone de estadísticas suficientemente satisfactorias, estima el endeudamiento de las empresas públicas autonómicas ha aumentado en 10.000 millones de euros en los últimos 25 años, equivalente a más del 1% del PIB. Esta deuda no se contabiliza como endeudamiento público autonómico, por lo que eluden las restricciones establecidas en el Pacto de Estabilidad y la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

Ante el riesgo de que la dinámica expansiva de endeudamiento se intensifique en un futuro por el debilitamiento de las restricciones legales, plantea la necesidad de reformar el sistema de financiación autonómica para imponer disciplina fiscal a las haciendas territoriales, lo que se debe lograr aumentando la corresponsabilidad fiscal, limitando las posibilidades de endeudamiento y de creación de empresas públicas, y sometiendo a aprobación previa de los órganos de defensa de la competencia las subvenciones a las empresas.



Bibliografía ²

- BUCHANAN, J. (1950): "Federalismo y equidad fiscal" En R. A. Musgrave y C. S. Shoup, Ensayos sobre Economía Impositiva. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.
- BUCHANAN, J. y GOETZ, C. J. (1972): "Límites de eficiencia a la movilidad fiscal: Una valoración del modelo de Tiebout", Hacienda Pública Española. Nº 50-1978.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2004): La cuestión autonómica y la reforma de los estatutos de autonomía. Aspectos económicos. Madrid.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2006): Marco regulatorio y unidad de mercado. Madrid.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2006): "La reforma del Estado de las Autonomías". REAF, 2/2006.
- HERRÁN LONCÁN, A. (2005): "Una aproximación a la evolución de la ciencia regional en España a través de las contribuciones a las reuniones de estudios regionales". Investigaciones Regionales, nº 7; páginas 219-242.
- JOUMARD, I., y KONSGRUD, P. M. (2003): "Fiscal relations across government levels", OECD Economics Department Working Papers, nº 375.
- JOUMARD, I., y GIORNO, C. (2005): "Getting the most out of public sector decentralisation in Spain", OECD Economics Department Working Papers, nº 436.
- MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1991): Hacienda Pública Teórica y Aplicada. McGraw Hill. 5ª ed. Madrid.
- OATES, W.E. (1977): Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

² Los autores citados en el texto y no recogidos en esta bibliografía se corresponden con los artículos que se incluyen en este número de Mediterráneo Económico.



MEDITERRANEO ECONOMICO

Un balance del Estado de las Autonomías

- La experiencia autonómica en España.
Consecuencias políticas, económicas y sociales
- Financiación y gasto de las CCAA
- Dinámica económica en la España de las autonomías
- Funciones y políticas autonómicas



EL NACIMIENTO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

*Manuel Clavero Arévalo **

1. Introducción

El trabajo que me ha sido asignado sobre el nacimiento del Estado de las Autonomías, intenta explicar no solo el origen del mismo sino su evolución posterior ya que dicho Estado no nació de golpe y en un solo acto, sino que fue un proceso en el que se sucedieron diversas etapas hasta llegar a la situación en que nos encontramos. Si entendemos por Estado de las Autonomías una organización en la que todo el territorio nacional está incluido en Comunidades Autónomas, no nació hasta que todas las Comunidades Autónomas tuvieron promulgado su Estatuto lo que ocurrió en 1983. No hay que olvidar que dado que la Constitución regulaba el derecho a la autonomía bajo el principio dispositivo, pudo ocurrir que existiendo algunas Comunidades Autónomas, parte del territorio de España tuviera como máximo órgano territorial a la provincia sin que esta perteneciera a ninguna Comunidad Autónoma. El estudio llega hasta los pactos autonómicos de 1992 y hasta la reforma de los Estatutos de 1994, de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, pues es entonces cuando alcanza su efectividad práctica el artículo 148.2 de la Constitución que preveía un gradualismo para que dichas Comunidades alcanzarán las competencias plenas del artículo 149 de aquella. Se produjo entonces una cierta homogeneización en el Estado de las Autonomías, al tener todas las Comunidades, Estatutos de contenido similar. Sin embargo perdura la diferencia entre País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía y las demás Comunidades que no sometieron a referéndum la aprobación final de sus Estatutos, ni han de celebrar referéndum para aprobar las reformas en curso.

Es un estudio del pasado porque el futuro está naciendo ahora con las reformas de los Estatutos de Autonomía y con la anunciada reforma constitucional del Senado que pasaría a ser una Cámara de las Comunidades Autónomas.

2. Las preautonomías

El origen del Estado de las Autonomías hay que situarlo antes de la Constitución en las llamadas preautonomías y a éstas con la llegada a España de José Tarradellas y con el restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña en septiembre de 1977, tras las elecciones del 15 de junio de dicho año. El Presidente Suárez tenía prevista la vuelta de Tarradellas y

* Catedrático de Derecho Administrativo y Ex-Ministro para las Regiones.

la reinstauración de la Generalitat de Cataluña antes de que se promulgase la Constitución. Deseaba que las tareas constituyentes discurrieran en Cataluña en paz y tranquilidad a diferencia de lo que ocurrió con la Constitución de 1931.

Recuerdo que tras la entrevista en Madrid de los Presidentes Suárez y Tarradellas, se publicó por el Gobierno un comunicado anunciando el restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña y que el Gobierno estaba dispuesto al establecimiento de regímenes provisionales de autonomía en otros territorios de España antes de la Constitución. La Generalitat se restableció con un Real Decreto-Ley de 1977 muy breve en el que se preveía que a través de una Comisión de transferencias se le irían traspasando competencias del Estado y de las Diputaciones catalanas. Estas transferencias se realizaron con gran prudencia a fin de evitar traspasos de servicios que cuando se aprobase la Constitución fueran del Estado.

Se produjo entonces en España un fenómeno inesperado y de gran alcance político como fue el de que en las regiones se constituyeron Asambleas de parlamentarios, integrados por los diputados y senadores de las Cortes Generales en el territorio, que solicitaban del Presidente del Gobierno el establecimiento de un régimen de preautonomía para su región y el Presidente encomendaba la negociación al entonces Ministro para las Regiones, que cuando las tenía terminadas las elevaba al Consejo de Ministros quien a su vez remitía a las Cortes Generales un Real Decreto-Ley estableciendo el régimen preautonómico para la correspondiente región.

Tras el establecimiento de la Generalitat de Cataluña se negoció el régimen preautonómico para el País Vasco, negociaciones difíciles por diversos motivos ya que ETA no simpatizaba con un procedimiento preconstitucional y por otro lado la cuestión de Navarra hacía casi imposible la negociación. La mayoría de los parlamentarios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya exigían que Navarra se incorporara a la preautonomía vasca y la mayoría de los parlamentarios navarros que eran de UCD, no consentían ni sentarse en la misma mesa de los representantes de los parlamentarios vascos y en aquél entonces el PSOE era favorable a la incorporación de Navarra a Euskadi. Tras difíciles negociaciones en mesas separadas se llegó a una doble solución, por un lado se estableció provisionalmente la preautonomía vasca, en base a los territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, igual que con la Constitución de 1931, y por otra disposición se reguló la posible incorporación de Navarra al País Vasco que vino a ser luego la disposición transitoria 4ª de la Constitución, correspondiendo tal iniciativa al Órgano Foral competente de Navarra que decidirá por mayoría de sus miembros y si la decisión fuera la incorporación, se sometería a referéndum que tendría que ser aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. Han transcurrido cerca de treinta años y el Consejo Foral no adoptó la decisión de incorporar Navarra al País Vasco.

En enero de 1978 se aprobaron los dos Reales Decretos-Leyes relativos al País Vasco y a Navarra y entonces se produjo una decisión que fue crucial para el futuro del Estado de las Autonomías. Un sector de UCD y de la opinión pública, eran partidarios de suspender el esta-



blecimiento de preautonomías y esperar a la promulgación de la Constitución y otros, por el contrario, defendían que se siguiese con las preautonomías, varias de las cuales estaban ya en avanzada negociación con el Gobierno. Tras un periodo de incertidumbre, el Presidente Suárez decidió que continuasen las preautonomías y en el mes de marzo se aprobaron las de Galicia, País Valenciano, Aragón y Canarias y en el mes de abril la de Andalucía. Con posterioridad se constituyeron Castilla-León, Castilla-La Mancha, Baleares, Asturias, Murcia, Navarra y Extremadura. Al año de la constitución de la Generalitat provisional, estaba terminado el mapa preautonómico que coincidió con el autonómico, posterior a la Constitución. Rioja y Asturias se desgajaron de Castilla-León para constituir Comunidades Autónomas y Madrid de Castilla-La Mancha, aunque esta posibilidad ya estaba prevista en el Real Decreto-Ley de Castilla-La Mancha.

Las preautonomías jugaron un papel importante en el Estado de las Autonomías ya que al promulgarse la Constitución, ya estaba configurado por consenso el mapa autonómico, lo cual era fundamental en una Constitución que dejaba al principio dispositivo la creación de las Comunidades Autónomas cuya composición territorial no aparecía establecida en la Constitución. Además la existencia de las preautonomías fue también importante en la iniciativa autonómica ya que la existencia de gobiernos preautonómicos facilitó la gestión y la labor de que los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares adoptasen los acuerdos del ejercicio del derecho a la autonomía que establecen los artículos 143 y 151 de la Constitución. Además la Constitución reconoció a las preautonomías en las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 7ª, ya que el acuerdo de sus órganos colegiados podían sustituir en el proceso de iniciativa autonómica, al de las Diputaciones Provinciales o al de los órganos interinsulares y las preautonomías se consideraban disueltas una vez constituidos los órganos establecidos en los Estatutos de Autonomía o cuando no prosperase la iniciativa autonómica y también cuando el ente preautonómico no ejerciera el derecho que le reconoce la disposición transitoria primera en el plazo de tres años. En la práctica todas las preautonomías se extinguieron por constitución en su territorio de las Comunidades Autónomas que las heredaron en sus derechos, obligaciones, patrimonio y personal.

3. El Estado de las Autonomías en la Constitución

El tema más difícil para los constituyentes fue el de las Comunidades Autónomas, reguladas fundamentalmente en el artículo 2º de la Constitución y en el título VIII de la misma. En un principio la ponencia constitucional trabajó sobre un texto en el que las Comunidades Autónomas que se constituyeran, tenían el mismo rango, sin establecer en la Constitución diferencias entre unas y otras y fue en un segundo momento cuando se establecieron dos clases de Comunidades Autónomas, unas las que hubieran plebiscitado afirmativamente en el pasado proyecto de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía y otras las demás. La disposición transitoria 2ª de la Cons-

titución permitía a las primeras, cuando así lo acordasen sus órganos preautonómicos superiores, proceder inmediatamente a la elaboración de sus Estatutos de Autonomía, mientras que las segundas tendrían que esperar a que se celebrasen las primeras elecciones municipales democráticas. La Constitución no mencionaba a unas y otras, pero era evidente que las que habían plebiscitado afirmativamente en el pasado proyectos de Estatuto de Autonomía eran Cataluña, el País Vasco y Galicia, que procedieron inmediatamente a elaborar sus nuevos Estatutos de Autonomía. El del País Vasco se promulgó por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, el de Cataluña por Ley Orgánica 4/1979 de 18 de diciembre y el de Galicia por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril. Todos fueron aprobados en referéndum que se celebraron el 25 de octubre de 1979 el del País Vasco y Cataluña y el 21 de diciembre de 1980 el de Galicia.

Las diferencias entre País Vasco, Cataluña y Galicia y las demás Comunidades Autónomas, eran importantes en la Constitución. Las tres primeras tenían competencias plenas reguladas en el artículo 149 de ésta, el artículo 152 les garantizaba Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey. Tienen además un Tribunal Superior de Justicia que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo. Por el contrario las demás Comunidades Autónomas tenían limitadas las competencias a las relacionadas en el artículo 148 de la Constitución y ésta no les garantiza instituciones de autogobierno por lo que hubiera sido posible que no tuvieran competencias legislativas y además sus Estatutos no se sometían a referéndum, a diferencia de las Comunidades del País Vasco, Cataluña y Galicia.

Esta importante diferencia entre unas y otras Comunidades Autónomas, era inédita en el constitucionalismo español ya que la Constitución de 1931 no establecía diferencia alguna y sin embargo a los cinco años de la vigencia de ésta solo tuvieron Estatuto de autonomía Cataluña y el País Vasco, mientras que en 1982 todas las Comunidades Autónomas tenían promulgado su Estatuto, alcanzándose así el Estado de las Autonomías, algo que estuvo muy lejos de alcanzarse con la Constitución de 1931, tal vez porque los partidos políticos se limitaron a otorgar autonomía a Cataluña y el País Vasco.

La Constitución de 1978 estableció en su artículo 2º la diferencia entre nacionalidades y regiones pero no reguló cuales fueron las nacionalidades y cuales las regiones y aunque algunos estimaron que las nacionalidades eran solo el País Vasco, Cataluña y Galicia, la realidad es que otras Comunidades en sus Estatutos, aprobados por las Cortes Generales, se definieron como nacionalidades. El artículo 2º es un precepto fundamental en la Constitución y tardó mucho en llegarse a un acuerdo sobre el mismo y Manuel Fraga mantuvo un voto en contra del término nacionalidad que propugnaba su supresión y su sustitución por el de región autónoma. Cuenta Santiago Muñoz Machado en su interesante libro *"El problema de la vertebración del Estado en España, del siglo XVIII al XXI"* (Iustel 2006 pag. 361) que cuando parecía que no se llegaría a un acuerdo, el Presidente de la Comisión recibió un papel escrito a mano, procedente



de la Moncloa, en el que se proponía la siguiente redacción: “La Constitución se fundamenta en la unidad de España, como patria común e indisoluble de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la insoluble unidad de la nación española”. La redacción final coincide en gran parte con la nota extraparlamentaria llegada de la Moncloa y es la siguiente: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Como ha dicho Santiago Muñoz Machado, en su citada obra, el cambio esencial fue la incorporación de un elemento conceptual que se había evitado en el debate, como también en las Cortes Constituyentes de la II República: la nación española. Quedaba claro que España en su conjunto es una nación, como por otra parte había propuesto que se dijera expresamente algún teórico de prestigio, como Manuel García Pelayo en una entrevista publicada el 1 de febrero de 1978.

Una materia fundamental para el Estado de las Autonomías era la regulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas a la que la Constitución dedica principalmente los artículos 148 y 149, en base a una lista de competencias que podían asumir las Comunidades Autónomas, contenida en el artículo 148 y una lista de competencias exclusivas del Estado que se enumeraban en el artículo 149, si bien con una serie de matizaciones que se introducían al enumerar las competencias exclusivas del Estado, con expresiones tales como “sin perjuicio” de aspectos que correspondían a las Comunidades Autónomas. Esto quitó seguridad a la lista de competencias exclusivas del Estado ya que en ellas cabían también actuaciones de las Comunidades Autónomas.

El sistema de atribuciones de competencias se reguló en el artículo 149 de la siguiente forma: las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Hubo sin embargo otras propuestas creadoras de menos incertidumbres, a la hora de las negociaciones estatutarias. Consistían en que hubiera tres listas de competencias, una que incluyera las competencias exclusivas del Estado a nivel de legislación y de ejecución, otra en la que figuraban las competencias exclusivas del Estado a nivel de legislación y de las Comunidades Autónomas a nivel de ejecución y una tercera que incluyera las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas a nivel legislativo y a nivel de ejecución. Era en definitiva una solución similar a la establecida en los artículos 14, 15 y 16 de la Constitución de 1931. Esta fórmula habría introducido claridad en materia tan importante, habría facilitado las negociaciones de los Estatutos y hubiera evitado recursos de inconstitucionalidad y conflictos ante dicho Tribunal entre Estado y las Comunidades Autónomas.

Un aspecto fundamental del Estado de las Autonomías era el de la financiación de las Comunidades Autónomas y a ello dedicó la Constitución los artículos 157 a 158, inspirados en el principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 y en el 138 de la Constitución. El artículo 156 reconocía autonomía financiera a las Comunidades Autónomas e insistía en la solidaridad, posibilitaba su actuación como delegados o colaboradoras del Estado para la recaudación, gestión y liquidación de los recursos de aquel; el 157 enumeraba los recursos de las Comunidades Autónomas; el 158 posibilitaba que en los Presupuestos Generales del Estado se estableciese una asignación a Comunidades Autónomas en función del volumen de servicios transferidos y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español y ordenaba la constitución de un Fondo de Compensación para gastos de inversión, a fin de hacer efectivo el principio de solidaridad y corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autonómicas y provincias, en su caso.

El 22 de diciembre de 1980 se aprobó la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas que creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas para coordinar la actividad financiera de la Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que ha venido siendo el lugar de debate del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que se ha modificado periódicamente con la cesión a éstas de impuestos del Estado. La Ley 7/1984 de 31 de marzo creó el Fondo de Compensación Interterritorial previsto en el artículo 58 de la Constitución y la Ley 30/1983 de 28 de diciembre, regulo la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

Como es sabido en España existen sistemas de financiación especiales como son los Conciertos económicos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en el País Vasco y el de Navarra y también existe un régimen financiero especial para Canarias, que han sido respetados por el Estado de las Autonomías y que algunas Comunidades Autónomas de alto Producto Interior Bruto, como Cataluña, aspiran a tener uno similar.

El título VIII de la Constitución en el que está la regulación más importante del Estado de las Autonomías, ha recibido no pocas críticas académicas por sus ambigüedades y falta de concreción, pero al juzgarlo hay que tener en cuenta que no estamos ante un texto académico nacido en un departamento universitario o en una sesión académica, sino que estamos ante un texto político elaborado por consenso desde posiciones encontradas y que fue el tema de más difícil elaboración de la Constitución de 1978.



4. El referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980 y el nacimiento del Estado de las Autonomías

La distinción entre las Comunidades del País Vasco, Cataluña y Galicia y las demás, dejó insatisfechos a algunos parlamentarios y a miembros de los partidos políticos que lograron introducir en la Constitución un artículo que posibilitaba a cualquier otra Comunidad alcanzar el mismo rango que aquellas, siempre que se sometiera a un rigurosos procedimiento regulado en el artículo 151 que exige que la iniciativa autonómica se apruebe por todas las Diputaciones Provinciales y por tres cuartas partes de los Municipios de cada provincia afectada que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Hay que recordar que el acceso a la autonomía por la vía ordinaria requiere el acuerdo de todas las Diputaciones y solo de dos terceras partes de los Municipios cuya población represente, al menos, la mayoría de la población del censo electoral de cada provincia o isla. No se exige que tal iniciativa sea ratificada en un referéndum popular. La diferencia con los requisitos del artículo 151 son evidentes porque además del mayor porcentaje de Municipios que adoptasen la iniciativa autonómica, esta tenía que ser ratificada por un referéndum como no se había celebrado otro similar en España, ni se ha celebrado tampoco después del andaluz del 28 de febrero de 1980.

En Andalucía, cuando se estaba elaborando la Constitución, se celebró el llamado Pacto de Antequera, siendo Presidente de la Junta preautonómica Plácido Fernández Viagas. En él todos los partidos parlamentarios y otros que no lo eran, se comprometieron a pedir para Andalucía la autonomía plena. Promulgada la Constitución y celebradas las elecciones municipales, Rafael Escuredo sustituyó en la presidencia de la Junta preautonómica a Plácido Fernández Viagas y los Ayuntamientos, conforme al Pacto de Antequera, acordaron en enorme proporción la más amplia autonomía para Andalucía. Hubiera bastado que no se sumaran a tales acuerdos municipales los concejales de UCD para que no se cumpliera el requisito de las tres cuartas partes de municipios que la solicitaran que exigía el artículo 151. También las Diputaciones Provinciales, que presidía UCD, se sumaron a la iniciativa.

En el verano de 1979 se logró que se cumpliera la iniciativa autonómica ampliamente y Rafael Escuredo, Presidente de la Junta, se presentó en Madrid con las certificaciones de los Ayuntamientos y Diputaciones pidiendo la convocatoria del referéndum. Era necesario que previamente se aprobase la Ley Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum que se aprobó a finales de año. En una reunión entre Adolfo Suárez y Rafael Escuredo se fijó la fecha del referéndum para el primero de marzo de 1980 pero coincidiendo con un sábado se adelantó luego al 28 de febrero.

UCD que intento en vano negociar con el PSOE que no se celebrase el referéndum, acordó el 15 de enero de 1980 recomendar la abstención o el voto en blanco en el referéndum, lo que supondría el fracaso del mismo y contaban con que el voto de UCD siguiera sus directri-

ces con lo que de ser así el referéndum se perdía en todas las provincias menos en Sevilla. El 16 de enero dimité como Ministro de Cultura y como Presidente de UCD en Andalucía, ya que no podía estar en un Gobierno que recomendaba que no se ratificase la iniciativa que los concejales habían acordado en sus respectivos Ayuntamientos.

La campaña fue muy intensa y efectiva en favor del sí a una pregunta que era muy difícil de entender y para poder participar en la campaña me di de baja en UCD. El resultado del referéndum supuso el triunfo del voto afirmativo que superó a la mitad del censo en todas las provincias menos en Almería, donde también el voto afirmativo había superado ampliamente al negativo y al voto en blanco. Tras reuniones con Rafael Escuredo, Felipe González y Alfonso Guerra, decidimos seguir luchando por el triunfo total de referéndum porque no era coherente que se perdiese un referéndum en el que el voto afirmativo había superado el 50% del censo en todas las provincias menos en una. Decidimos presentar separadamente proposiciones de ley en las que, en dichas circunstancias, se permitiera repetir el referéndum en la provincia en la que habiendo triunfado el voto afirmativo, este no llegase al 50% del censo. El Partido Comunista y el entonces PSA que presidía Alejandro Rojas Marcos, hicieron otro tanto también separadamente. La votación fue secreta y las proposiciones de ley no se aprobaron por un solo voto. Seguidamente volvimos a presentar nuevas proposiciones de ley.

Andalucía se había convertido en el gran tema parlamentario tanto en la moción de censura que Felipe González presentó contra el Gobierno en el mes de mayo de 1980, como en la cuestión de confianza que el Gobierno presentó en el mes de septiembre, en la que se aprobó una fórmula pactada por Alejandro Rojas Marcos y Adolfo Suárez que fue escenificada en el debate entre aquel y Rodolfo Martín Villa. Se le reconocía a Andalucía que tendría Parlamento elegido por sufragio universal, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de justicia, pero aunque fue votada mayoritariamente en el Congreso, la Asamblea de Parlamentarios de Andalucía no la admitió y se negó a presentar el proyecto de Estatuto con dicha fórmula.

Ante la situación de bloqueo en que se encontraba la autonomía andaluza a los diez meses de celebrado el referéndum del 28 de febrero de 1980, Adolfo Suárez y Felipe González llegaron al acuerdo por el que Andalucía accedía a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución, que ninguna otra Comunidad Autónoma seguiría el procedimiento de dicho artículo para acceder a la autonomía y que se retirasen las proposiciones de ley presentadas para repetir el referéndum en Almería. Jurídicamente el desbloqueo se produjo mediante dos Leyes Orgánicas la 12/80 y la 13/80 de 16 de diciembre, que modificaron el artículo 8.4 de la Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum, en el sentido de considerar cumplida la iniciativa autonómica siempre que los votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno. En tal caso previa solicitud de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151. El mismo día se registró un escrito de los parlamentarios de Almería solicitando que,



mediante Ley y por motivos de interés nacional a los que se refiere al título VIII de la Constitución y con el objeto de su incorporación al proceso autonómico de las otras provincias andaluzas por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución, se sustituya la iniciativa autonómica de la provincia de Almería.

El acceso a la autonomía de Andalucía por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución, tuvo el efecto de elevar el rango de la autonomía andaluza al mismo que el de la autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia, pero al mismo tiempo aclaró que ninguna otra Comunidad accedería a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución, pero que todas tendrían Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia, como se le había prometido a Andalucía en la moción de censura de mayo de 1980, si accedía a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Se llenaba así una laguna de la Constitución de gran importancia para las Comunidades Autónomas que lograron la autonomía por el procedimiento regulado en dicho artículo.

5. Los pactos autonómicos de 1981 y la LOAPA

El momento adecuado para iniciar la elaboración de dichos pactos fue el de la vigencia de la Constitución, pero al coincidir con nuevas elecciones generales, lo lógico era esperar al resultado electoral y a la correlación de fuerzas políticas consiguiente. Esos momentos no fueron propicios para el pacto, ya que las tensiones entre UCD y PSOE en los últimos momentos electorales, el mal ambiente creado por la forma en que se realizó la investidura de Adolfo Suárez como presidente del gobierno, la inmediata exigencia de los vascos y catalanes para negociar sus estatutos, la falta de concreción y consenso en el seno de los partidos sobre los aspectos específicos de la política autonómica, la pronta aparición del conflicto entre UCD y los demás partidos sobre la autonomía andaluza, explican, junto a la novedad y complejidad técnica y política del problema, el retraso de los pactos.

Cuando se produjo la dimisión de Adolfo Suárez, el problema de Andalucía acababa de resolverse, y en la votación de investidura de Calvo Sotelo los días 23 y 24 de febrero de 1981, ocurrieron los tristes acontecimientos del golpe de Estado. En el discurso de investidura de Calvo Sotelo no había mención expresa al pacto autonómico, pero sí el compromiso de desarrollar y generalizar todo el proceso autonómico en aquella legislatura. Fue significativo que en el Consejo de Ministros de urgencia celebrado a la salida del Congreso el día 24 de febrero y, por tanto, horas antes de la investidura de Calvo Sotelo, se acordase convocar a la Asamblea de parlamentarios andaluces para la aprobación del Estatuto de Autonomía de Andalucía el día 28 de febrero, aniversario del referéndum.

Me consta que fue preocupación de Calvo Sotelo en poner en marcha una iniciativa para llegar a un pacto autonómico y que para ello llamó al prestigioso catedrático Eduardo García de Enterría, que, buen conocedor de experiencias extranjeras, entre ellas la de Gran Bretaña, debió sugerir el camino de la comisión de expertos. Conociendo al profesor García de Enterría, poco amante de protagonismos y sí de su independencia, estoy seguro que solo aceptó presidir aquella comisión a petición no solo del presidente del gobierno, sino también del jefe de la oposición, Felipe González. En la Comisión no solo había expertos puramente académicos, sino también quienes añadían a dicha cualidad la de haber participado en el proceso desde su iniciación en el Ministerio de las Regiones, como eran los profesores Luis Cosculluela y Santiago Muñoz Machado. También José Sevilla había trabajado desde la redacción de la Constitución en los temas de Hacienda de las Comunidades autónomas.

Los informes que sirvieron de base a los pactos autonómicos fueron dos: uno político y otro económico, y fueron emitidos por diferentes comisiones, ambas presididas por Eduardo García de Enterría.

Desde una valoración puramente política, y prescindiendo de su contenido, los pactos, aunque tardíos, eran convenientes porque daban seguridad a la conducción del proceso, evitaban sobresaltos, llenaban vacíos y fijaban un cierto calendario. Sin embargo, la ausencia en su elaboración y en su firma de algunas fuerzas políticas, especialmente las nacionalistas, iba a quitarles la trascendencia política que hubieran tenido con la incorporación de las mismas y se iban a producir nuevos problemas, especialmente con la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico salida de tales pactos.

Desde un punto de vista político, los pactos autonómicos resultan casi inevitablemente discriminatorios, ya que en gran parte se van a aplicar a los estatutos futuros y no a los ya vigentes y, por supuesto, contienen limitaciones, como el papel de las Diputaciones, la limitación de los periodos de trabajo parlamentario, las comisiones de transferencias sectoriales, las limitaciones para la administración periférica de los gobiernos autónomos, etc., que no figuran en los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia.

En este sentido he dicho alguna vez que el Estatuto de Autonomía de Andalucía es el último del artículo 151 de la Constitución y el primero del 143, ya que se le aplicaron en la fase de su elaboración, en la primavera de 1981, las limitaciones de los pactos autonómicos que también se elaboraban en paralelo y que fueron firmados a fines de julio del mismo año.

En el aspecto político, los pactos autonómicos consagran el principio de generalización de las autonomías, el que sólo el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía accedan a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución, haciéndolo las demás Comunidades por el 143, la concreción definitiva del mapa autonómico en base a las preautonomías y la fijación del año 1983, como límite para la aprobación de todos los Estatutos, la homogeneización de fechas para todas las elecciones regionales, la limitación de las regiones uniprovinciales, la exis-



tencia de Asambleas legislativas elegidas directamente por sufragio universal en todas las Comunidades, el robustecimiento del papel de las Diputaciones en las regiones pluriprovinciales y las limitaciones a los gobiernos autónomos para la creación de una administración periférica, normas homogéneas y programadas a través de comisiones sectoriales para las transferencias de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas, etcétera.

En el aspecto financiero se partía de la base de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que había desarrollado los preceptos constitucionales sobre haciendas de las Comunidades Autónomas. Los pactos en esta materia, muy técnica, se refieren fundamentalmente a los criterios y contenidos de las transferencias de servicios del Estado a las Comunidades, campo en el que durante la fase de las preautonomías y de los primeros trasposos de los Estatutos vasco y catalán, se había acumulado una interesante experiencia y se habían realizado estudios importantes sobre la metodología de los costos transferibles correspondiente a los servicios y competencias traspasados. Esta experiencia preautonómica fue decisiva para corregir defectos y mejorar logros.

En síntesis: los pactos aspiran a un proceso racional de transferencias financieras a las Comunidades Autónomas, evitando resultados que dependen de la habilidad o fuerza de cada una de ellas. El sistema de conciertos se configura como excepcional, sólo aplicable a los territorios forales, estableciéndose criterios de solidaridad en la determinación del cupo que es cuestión esencial en dichos regímenes financieros. Se determinan los contenidos de los decretos de transferencias de servicios a las Comunidades en orden a la precisión de las competencias que se traspasan, así como los medios personales y materiales, la valoración detallada del coste efectivo de los servicios, y la identificación de los créditos presupuestarios que deben ponerse a disposición de las Comunidades. Se adopta el criterio del coste efectivo del servicio traspasado y no del coste medio o del ponderado, determinándose lo que debe comprenderse en el coste directo, en el indirecto y en el de inversión. Se considera como objetivo urgente, la promulgación de una Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, estableciéndose, un criterio discutible, que en el reparto se cuente con todas las Comunidades autónomas y que se articulen con el fondo programas de desarrollo regional. Se proclama la necesidad de poner en marcha los instrumentos para las asignaciones presupuestarias con fines de nivelación en la prestación de los servicios públicos fundamentales y los mecanismos de coordinación entre Comunidades y entre ellas y el Consejo de Política Fiscal y Financiera previsto en la LOFCA, señalándose la conveniencia del Estado y de las Comunidades en materia económica y financiera.

Salvado el conflictivo tema de la autonomía andaluza y firmados los acuerdos autonómicos a fines de julio de 1981, se entró ya en un camino de fluidez en la elaboración y aprobación de los demás estatutos de autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, con un contenido en gran parte determinado por los pactos autonómicos. El último período parlamentario de 1981 y el primero de 1982 se caracterizaron por la aceleración legislativa del proceso autonómico, tanto en orden a la aprobación de Estatutos de Autonomía como de leyes relacionadas con dicho proceso.

Del informe de la Comisión de expertos y de los pactos autonómicos surgió la idea de presentar un proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que dió lugar a un enfrentamiento entre UCD y PSOE, por una parte, que la patrocinaban, y los partidos nacionalistas PNV, Convergencia i Unió y PSA por otra parte, a los que se sumó el PCE, creando un frente antiLOAPA, que formuló un recurso de inconstitucionalidad que se tramitó junto a otros formulados por las Comunidades vasca y catalana.

La LOAPA tenía una parte dedicada a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sobre todo en materia de producción normativa que forman el título primero. El segundo estaba referido a las Comunidades Autónomas y a las diputaciones provinciales cuando estas gestionan de forma ordinaria los servicios propios de aquéllas, lo que, como es sabido, no ocurre en todos los estatutos de autonomía, y en los casos de delegación y transferencia de servicios de las Comunidades a las diputaciones, cabildos y consejos insulares, incluyendo también el supuesto de Comunidades uniprovinciales que integran a las diputaciones, quedando, en fin, excluidas de la ley las diputaciones forales. El título tercero extendía a las Comunidades Autónomas la aplicación de las leyes de procedimiento administrativo, expropiación forzosa, responsabilidad patrimonial, contratos y concesiones, control de cuentas e incluye también normas en relación con las cámaras de intereses y con colegios profesionales. El cuarto se dedicaba a la importante materia de las transferencias de servicios; el quinto, a la reforma de la administración, y el sexto y último, a los funcionarios públicos.

En su conjunto puede decirse que la LOAPA desarrollaba a la Constitución en materia de Comunidades Autónomas, clarificaba cuestiones que podían plantearse en su aplicación y en la de los Estatutos de Autonomía y abordaba aspectos derivados de la generalización del proceso, como son los capítulos de la reforma de la Administración del Estado y de la función pública. Tarde o temprano, muchas de las cuestiones resueltas en la LOAPA tendrían que ser abordadas por el Tribunal Constitucional, lo que ocurriría después de un largo periodo de inseguridad, por lo que tal vez se prefirió una solución legislativa anticipada que diera seguridad al proceso autonómico. No obstante se corrió el riesgo de que se interpusieran contra ella recursos de inconstitucionalidad.

La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, 76/1983 de 5 de agosto, fue demoledora ya que le privó de carácter orgánico y armonizador y declaró inconstitucional mucho de sus preceptos. Quedó una Ley del Proceso Autonómico 12/1983, de 14 de octubre, de 30 artículos en los que se regulan disposiciones generales, Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales, régimen general de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, transferencia de servicios, reforma de la Administración del Estado y función pública.

Cuando el Presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, disolvió las Cortes Generales el 28 de agosto de 1982, quedaban pendientes de aprobar los Estatutos de autonomía de Baleares, Castilla-León, Extremadura y Madrid y se aprobaron ya en la siguiente legislatura, en febrero de 1983, quedando solo la regulación de Ceuta y Melilla como ciudades autónomas.



6. Los pactos autonómicos de 1992 y la reforma de los Estatutos de Autonomía que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución

El artículo 148.2 de la Constitución establece que transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149. Se trata del principio del gradualismo por el cual, poco a poco, las Comunidades del artículo 143 podían alcanzar las máximas competencias.

Había transcurrido mucho tiempo y el precepto no se había llevado a efecto y en febrero de 1992, el Gobierno y los partidos mayoritarios, PP y PSOE, alcanzaron un acuerdo que permitieron dar cumplimiento a dicho precepto, mediante dos procedimientos, uno consistente en la Ley Orgánica 9/1992 de 28 de diciembre, de transferencias del artículo 150.2 de la Constitución y a continuación la reforma de los Estatutos que alcanzan así el máximo de competencias establecido en la Constitución, mediante leyes Orgánicas de 24 de marzo de 1994.

7. Conclusión

Los antecedentes expuestos evidencian que en España a lo largo de poco más de veinticinco años se ha producido una modificación descentralizadora de enorme calado, transformando un Estado centralizado y uniformista en el Estado de las Autonomías, y ello con un alcance político y administrativo de gran envergadura. Nuestras Comunidades Autónomas tienen competencias equivalentes a la de los Estados Federales. El proceso se ha producido democráticamente pero no de abajo a arriba como ocurre en dichos Estados creando una Federación, sino de arriba hacia abajo mediante la transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas. Este proceso se ha producido pacíficamente y por consenso y con una gran aceptación popular como evidencian las encuestas de opinión

Pero hay que ser consciente que estamos iniciando una nueva etapa del Estado de las Autonomías, que comenzó con el llamado Plan Ibarretxe, rechazado por el Congreso de los Diputados y por la reforma del Estatuto de Cataluña, aunque a esta se le anticipó la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana y cuando escribo estas líneas ya ha sido presentado en el Congreso la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía y el de Aragón estando ya aprobados en los Parlamentos autonómicos o en avanzado estado de tramitación, los de Canarias y Baleares, entre otros. En las últimas elecciones generales, el PP no incluía en su programa electoral ni la reforma de la Constitución, ni la de los Estatutos de Autonomía y si la incluía en su programa el PSOE.



Se trata más que de reformas, de elaborar nuevos Estatutos con muchos más artículos que los anteriores que no se modifican sino que quedan derogados. El primer Estatuto reformado del artículo 151 de la Constitución, ha sido el de Cataluña en un proceso tortuoso en las tres fases; la de aprobación en el Parlamento de Cataluña donde estuvo a punto de fracasar, en las Cortes Generales donde la propuesta fue ampliamente modificada y de donde salió con menos apoyos de los que tenía cuando entró, ya que ERC que patrocinó la iniciativa en su comienzo, terminó votando negativamente en el referéndum, rompiéndose el gobierno tripartido de Cataluña, y anunciándose elecciones autonómicas para el otoño, a las que el Presidente Maragall no se presentará. El papel jugado en todo esto por Artur Mas, Presidente de CIU, con el que pactó Rodríguez Zapatero, ha producido esos efectos inmediatos y no sabemos los que pueda presentar en el futuro en Cataluña y en España. No hay que olvidar que está pendiente la reforma del Estatuto del País Vasco y el anuncio de unas conversaciones con ETA. Son también sumamente importantes los recursos de inconstitucionalidad que se han interpuesto contra el Estatuto de Cataluña.

La situación no es fácil pero mucho menos lo era en 1975, cuando murió Franco, y hubo la suficiente sensatez y responsabilidad para sacar adelante una Constitución que todavía está en plena vigencia.



EL IMPACTO ECONÓMICO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Jordi Sevilla Segura *

1. Introducción

Durante demasiado tiempo ha estado en boga la crítica sistemática al Sector Público, bajo el argumento de su incapacidad “*per se*” para alcanzar un nivel estimable de eficiencia. En contrapartida, y también sin una adecuada contrastación comparada, se defiende la eficiencia “*natural*” del sector privado, como el único que, casi por su propia naturaleza, puede ser eficiente.

Sin embargo, durante los últimos años se ha puesto en evidencia que los países con un Sector Público fuerte y eficiente pueden enfrentarse con más posibilidades de éxito a situaciones de crisis económica. Tal y como ha ocurrido en los países del Norte de Europa, en los que un potente Sector Público ha sido el factor coadyuvante para superar esas crisis de manera eficaz, con el apoyo de sociedades cohesionadas, bien estructuradas y avanzadas.

La lógica interna de esa adecuada imbricación entre la Administración Pública y la sociedad radica en la doble virtualidad de los servicios públicos, que, por una parte, hacen efectiva la igualdad de derechos entre los ciudadanos, mediante un desarrollo social que elimina cualesquiera obstáculos derivados de la condición personal o social de cada uno. Y que, por otra, constituyen un auténtico motor de desarrollo, mediante la puesta a disposición de los agentes económicos y sociales de una estructura de interrelación que facilita que el progreso de cada uno se vea acompañado por el progreso conjunto, con lo que se multiplican las posibilidades de un crecimiento ordenado, que es el único que ofrece frutos duraderos. En definitiva, para que el sector privado sea eficiente es importante que el sector público también lo sea. La eficiencia del sector público no sólo no es incompatible con la eficiencia del sector privado, sino que la estimula, generando un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico y el bienestar social.

Bien es verdad que sólo si se cree en la capacidad de ser eficiente del Sector Público se estará dispuesto a trabajar para que responda a esas exigencias y no se limite a reflejar el tópico de la incompetencia. Una capacidad que debe apoyarse:

1. En la configuración de las Administraciones Públicas como instrumentos esenciales para constituir un factor de progreso y una garantía de equidad y cohesión social.
2. En su actuación bajo los principios de la gobernanza, regida por un Código de Buen Gobierno explícito, como el aprobado por el Gobierno español, de forma que respon-

* Ministro de Administraciones Públicas.

da con precisión a las demandas de la sociedad y fomente la participación de los ciudadanos en la gestión de lo público.

3. En la oferta de unos servicios públicos de calidad, contrastables en su eficacia y eficiencia, y en la apuesta por mejorar la capacidad de gestión del Estado, para potenciar su función reguladora y dinamizadora, más que por el incremento de las dimensiones del sector público, o por el mayor intervencionismo estatal en la economía.

Se trata, en suma, de reivindicar y hacer efectivas, y verificables, la capacidad y suficiencia de las Administraciones Públicas para la prestación de servicios públicos que respondan de la mejor manera y con la mayor rapidez a las demandas sociales. Lo que implica una mayor eficacia de la Administración, con sus dimensiones actuales, en el cumplimiento de objetivos y la obtención de resultados, teniendo en cuenta los costes de prestación de sus servicios y dentro del marco de los principios contenidos en la Constitución.

A ese respecto, un reto añadido para nuestro país ha venido dado por el proceso de descentralización producido por el desarrollo del Estado autonómico, que ha supuesto una estructura administrativa más próxima a los ciudadanos, pero también más compleja. Y en la que se sigue avanzando, con el desarrollo del gobierno local, que constituye un compromiso del Gobierno y que se basa en los requisitos de la Unión Europea para la aplicación del principio de subsidiariedad.

Es una situación que enriquece la perspectiva del Estado, aún a costa de la complejidad en su estructura. Y lo dota de tres niveles de administración territorial con autonomía política que actúan simultáneamente para proporcionar los servicios públicos que demandan los ciudadanos. Esta estructura del Estado está ya consolidada en el ámbito autonómico, y se va a desarrollar con rapidez en el local, y es bien distinta de la que inspiró los usos administrativos tradicionales en España. Su evolución, desde la emergencia del actual marco constitucional, pone en evidencia cómo los órganos de la Administración Central del Estado han ido perdiendo protagonismo en el gasto total de las Administraciones Públicas, en favor de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales¹. Y sustenta claramente la necesidad de disponer de un modelo de Administración todo lo abierto y dinámico que sea posible, para hacer efectiva la participación de las diversas administraciones y asegurar la eficacia y eficiencia del gasto público dentro de la complejidad existente. Un modelo que ha de estar basado en la cooperación y la corresponsabilidad entre las administraciones territoriales, y hacia el que ya se camina, desde hitos como la instituida Conferencia de Presidentes autonómicos, inédita en la historia de nuestro Estado Autonómico y que ha demostrado la voluntad común de concertación entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las Autonomías.

1 Según los datos de la Intervención General de la Administración del Estado, en 2004 el gasto público de la Administración General del Estado representaba el 20,2% del total, el de los Organismos de la Administración Central el 3,2%, el de la Seguridad Social el 29%, el de las Comunidades Autónomas el 35% y el de los Entes Locales el 12,6% del total del gasto público.



Tabla 1. Empleados públicos en la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales

	1983		2006	
1. Administración General del Estado	1.357.000	80%	546.716	22,5%
Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad del Estado			232.891	
AGE (excluidas Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad del Estado)			233.440	
Administración de Justicia			24.284	
Entidades públicas empresariales y Organismos públicos con régimen específico			56.101	
Universidades			94.008	3,9%
2. Administraciones Autonómicas	107.000	6%	1.223.129	50,1%
3. Administración Local	232.000	14%	572.319	23,5%
TOTAL	1.696.000	100%	2.436.172*	100,0%

* El total de efectivos en 2006 (datos a enero de dicho año) incluye también el personal de Universidades.
 Fuente: INAP (datos de 1983) y Registro Central de Personal (datos de 2006).

Como resultado de ese proceso de descentralización, la Administración General del Estado (AGE) es ya la administración más pequeña en el ámbito del empleo público, como pone de manifiesto la Tabla 1. Se trata de un fiel reflejo de la profunda transformación producida en la estructura del Estado, que ha acercado el ejercicio de la función pública al entorno de los ciudadanos. Y que es de tal magnitud que, en poco más de 20 años, ha permutado prácticamente las proporciones que representan los funcionarios de la Administración Central y las Administraciones Territoriales, de 80/20 a 20/80. Es decir, que estas últimas administraciones disponen hoy casi del 80 por ciento de los empleados públicos españoles mientras que, veinte años atrás, ésa era la proporción de los que dependían de la Administración Central.

El Estado de las autonomías ha hecho de España un país más democrático, con mejores servicios públicos y en el que se reconoce la singularidad de los pueblos que lo constituyen, con unos gobiernos territoriales cercanos a los ciudadanos y dotados de amplísimas competencias, lo que ha situado nuestro nivel de descentralización incluso en un nivel superior al de algunos Estados federales consolidados. Y esos logros requieren una mejora en el diseño de la Administración Central, para perfeccionar su capacidad de coordinación y para aumentar su capacidad evaluadora de la eficacia y la eficiencia económicas, con el establecimiento de parámetros claros que permitan la comparación y la aportación conjunta de soluciones a los problemas detectados.

En lo relativo a garantizar la calidad de los servicios públicos, se precisan asimismo nuevas formas de gestión, que introduzcan el deseable principio de cooperación entre administraciones para la prestación de determinados servicios, a los que no se puede hacer frente adecuadamente con la asignación exclusiva de competencias, habitual hasta ahora. Se debe avanzar, de este modo, hacia la implantación de un modelo organizativo que se base en el principio de cooperación o cogobernanza entre las diversas administraciones, y que garantice

su flexibilidad y eficacia de cara a los ciudadanos. Y se debe contar, además, con una supervisión constante de la calidad de los servicios públicos, mediante la creación de una Agencia de Calidad, para mejorar las actuales capacidades de evaluación de los servicios que ofrece la Administración Central.

En ese marco, de permanente búsqueda de mayor eficacia y eficiencia de lo público, se insertan tanto la revitalización del proceso destinado a mejorar el papel de representación territorial del Senado como la reforma de los estatutos de autonomía para adecuarlos a la actual realidad española, dentro del respeto al marco constitucional vigente y siempre contando con un amplio consenso político y social. La modificación de determinados aspectos estatutarios debe servir para mejorar el sistema autonómico en general, lo que significa que todos los ciudadanos han de salir beneficiados de estos cambios, los cuales no pueden conllevar, por tanto, la introducción de ningún factor de discriminación o de freno al impulso a la cohesión social que caracteriza a nuestro Estado autonómico. El objetivo último de la mejora del autogobierno es que las administraciones autonómicas puedan actuar con más eficacia, en beneficio de los ciudadanos, y sin que ello suponga una quiebra en el marco de convivencia que nos hemos dado y del que está satisfecha una amplia mayoría de los ciudadanos.

2. Perspectiva internacional: factores de competitividad de una Administración Pública moderna

El reto de la eficacia y la eficiencia comparadas adquiere una especial relevancia en un contexto como el actual, en el que hechos como la globalización y la emergencia de áreas económicas integradas como la Unión Europea imponen la competitividad comparada a todos los agentes, ya sean públicos o privados, de cara al crecimiento económico y al fomento del empleo. Este objetivo ya se exponía claramente a los europeos en el Informe del Grupo Ciampi, encargado por el Consejo Europeo celebrado en Essen, informe que ponía un énfasis especial en la necesidad de estimular la competitividad en la UE conforme la integración hiciera perder importancia a los artificios del tipo de cambio o las políticas monetarias y presupuestarias “ad hoc”. Este Informe destacaba, como líneas prioritarias de actuación:

1. La potenciación de las infraestructuras y la mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
2. La implantación de políticas en favor del desarrollo empresarial y la conservación del medio ambiente.
3. El soporte prioritario a las pequeñas y medianas empresas, y en especial a las PYME innovadoras.
4. El apoyo a la formación continuada.



En estas líneas estratégicas ya se prefiguraba el doble papel de la Administración Pública en una economía avanzada: como agente económico que proporciona la infraestructura básica de un país y presta servicios públicos a los ciudadanos de forma eficiente, y también como coadyuvante del desarrollo y la competitividad del sector empresarial, generando los recursos intangibles que están detrás de las ventajas competitivas de un país.

En ese doble papel, la Administración Pública está sometida a la evaluación de su propia eficiencia, mediante la percepción de la calidad en la provisión de los servicios públicos, la generalización y suficiencia de los mismos para los ciudadanos, la competencia de los empleados públicos, la independencia de la función pública respecto de las presiones políticas y la credibilidad de los compromisos políticos del gobierno. Pero también lo está por los resultados de su gestión, al condicionar ésta las posibilidades de que un país pueda, bajo condiciones de libre mercado, producir bienes y servicios que superen la prueba de los mercados internacionales, al tiempo que mantenga e incremente la renta real de su población en el largo plazo.

Es una difícil tarea, dado que la Administración está compelida tanto a su propia eficiencia en el gasto público como a la generación de factores de competitividad para la economía, ya sean de estructura o de entorno, entre los cuales adquieren un especial relieve factores intangibles como la educación y el desarrollo tecnológico. Además, la Administración debe tener una estructura organizativa moderna, flexible y participativa que permita pasar de la información al conocimiento, y que combine, en las proporciones adecuadas, competencia, regulación, defensa de los intereses públicos y bienestar.

La competitividad de un país, en suma, no puede reducirse solamente al incremento del Producto Interior Bruto y de la productividad, porque en el desempeño de las empresas también influyen los ámbitos políticos, sociales y culturales con los que interactúan. De ahí el papel relevante de la Administración Pública, que ha de participar en la generación de un ambiente que potencie la inversión en infraestructuras, el desarrollo de las instituciones y las políticas que coadyuven a la competitividad de las empresas.

A ese respecto, el Anuario de Competitividad Mundial del Internacional Institute for Management Development proporciona un elemento de comparación de la competitividad por países que se viene publicando sin interrupción desde 1989. En su última edición, analiza las 60 principales economías mundiales, a las que clasifica atendiendo a cuatro grandes factores de competitividad, que a su vez se desagregan en diversos subfactores, evaluados mediante variables cuantitativas y cualitativas, encuestadas, cuya síntesis puede verse en la Tabla 2.

España ocupaba el lugar 14 en el ranking global de competitividad, tanto en 2003 como en 2004, pero sus posiciones resultaban más avanzadas al observar su desempeño económico y su eficiencia gubernamental, factores en los que ocupaba la 9ª posición mundial en 2004, ganando posiciones respecto de 2003.

Tabla 2. Principales factores de competitividad de los países

<p>1. Desempeño Económico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Economía doméstica • Comercio Internacional • Inversión Internacional • Empleo • Precios 	<p>3. Eficiencia Gubernamental</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finanzas públicas • Política fiscal • Estructura institucional • Legislación comercial • Educación
<p>2. Eficiencia de los Negocios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Productividad • Mercado de trabajo • Mercados financieros • Prácticas de gestión • Impacto de la globalización 	<p>4. Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura básica • Infraestructura tecnológica • Infraestructura científica • Salud y ambiente • Calidad del sistema

Fuente: IMD (International Institute for Management Development), *World Competitiveness Yearbook*.

La eficiencia de la Administración Pública española y de sus políticas, en Finanzas públicas, Política fiscal, Estructura institucional, Legislación comercial y Educación, está bien próxima a la de los países punteros de la UE y del mundo. Esa eficiencia incluso sobrepasa a la de los mayores países de la UE, Alemania, Francia e Italia. En ambas comparativas, sin embargo, las dotaciones de infraestructuras, tanto en infraestructura básica, tecnológica y científica, como en salud y ambiente, o en calidad del sistema, evidencian ser las tareas pendientes para los agentes públicos y privados españoles, ya que la posición de nuestro país en este importante factor de competitividad sólo supera, entre los países que se han considerado, la posición italiana.

El dato a retener, no obstante, es el hecho de que, en una perspectiva global de la eficiencia gubernamental, nuestro país ya se sitúa en una favorable posición frente a los restantes socios de la UE, lo que sucede previsiblemente por la incidencia de la descentralización del gasto público por administraciones territoriales, que permite una mayor eficiencia en la ejecución de ese gasto público, a cargo de administraciones que están cada vez más próximas a las necesidades de los ciudadanos.

Ahora bien, el hecho de que la posición de la Administración Pública española supere ya en la actualidad a buena parte de los países de la UE, que antaño parecían un referente casi inalcanzable, no puede hacernos olvidar que el reto de la eficiencia de lo público es permanente, y que compromete a todas las administraciones a seguir mejorando en apertura y transparencia ante los ciudadanos, para que éstos puedan evaluarlas con objetividad y exigencia. Sin olvidar tampoco, como ya se ha indicado, que el reto de la eficiencia de lo público se extiende



a la generación y sostenimiento de un marco de innovación y desarrollo tecnológico que fomente la competitividad de las empresas y que, sobre ésta, haga posible el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social.

En estos aspectos de calidad, cualificación e innovación, es importante conseguir que los ciudadanos confíen en que la eficiencia de su Administración Pública es la principal garantía del ejercicio de sus derechos en igualdad de oportunidades. Y, para ello, se tiene que asegurar la cooperación entre las Administraciones Públicas, flexibilizar su funcionamiento a través de la promoción de Agencias, introducir sistemas de incentivos para motivar el ejercicio de las funciones de los empleados públicos, y modernizar su gestión mediante una apuesta decidida por la innovación y el desarrollo tecnológicos.

El buen gobierno de la Administración es, a este respecto, la garantía de que los ciudadanos puedan constatar el estricto cumplimiento no sólo del marco legal, sino también de un compromiso ético. Para ello, el Código de Buen Gobierno del Gobierno incorpora a lo público las mejores prácticas del sector privado, hace efectivas las recomendaciones de las principales organizaciones internacionales, como la OCDE, el Consejo de Europa o la ONU, e introduce una herramienta para incrementar la confianza en la gestión de lo público y, al tiempo, un acicate para la mejora continua de la gestión pública, así como de las políticas y los servicios a los ciudadanos.

Admitido que la competitividad de la Administración Pública va unida a la descentralización decisional y a la eficiencia asignativa, sus efectos han de ser palpables para la sociedad, por las vías del crecimiento económico, de la creación de empleo y de la reducción de las posibles desigualdades de partida entre agentes y territorios. Lo cual supone algo tan sencillo, pero a la vez tan importante, como que para establecer objetivos concretos en la mejora de la gestión, en los resultados de las políticas o en los impactos sociales de las mismas, es necesario el conocimiento más riguroso posible de las condiciones y las consecuencias de la acción pública.

Por ello se apuesta de forma decidida desde el Gobierno, al potenciar en las Administraciones Públicas la cultura de la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios, y al procurar un mayor dinamismo en la acción del Sector Público, profundizando en el desarrollo democrático del Estado de las Autonomías y de las Administraciones Locales. En el primer caso, mediante la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, como elemento clave para cumplir el compromiso de una Administración Pública más eficiente en la utilización de sus recursos y más eficaz en la prestación de los servicios públicos. Y, en el segundo, propiciando una Administración participativa, que facilite la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, abierta a la cooperación con las demás administraciones territoriales, tanto Comunidades Autónomas como Entes Locales, enfocada al logro de resultados y, por tanto, medible y auditable en todo momento.

Para poder evaluar la calidad y para incrementar la participación, la Administración electrónica es una pieza esencial. No sólo por la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración, sino por su combinación con algunos cambios organizativos y con la incorporación de nuevas capacidades de los empleados públicos, que mejoran la eficacia, la productividad, la agilidad y la comodidad en la prestación de los servicios a los ciudadanos. Algunas líneas de actuación concretas, en este sentido, son el desarrollo de un sistema de intercambio electrónico de datos entre las Administraciones Públicas, y entre éstas y los ciudadanos; la expansión del DNI electrónico; la creación de la Red de Atención Integral 060, mediante la que se facilitan el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos; y la racionalización y simplificación de las relaciones de los ciudadanos con la Administración.

La idea motriz de una administración pública moderna, cuyos procesos de toma de decisión sean compartidos entre diversos niveles institucionales y con los ciudadanos, es la de su fundamento en la información. Tanto para el control de la legalidad y la rendición de cuentas interna ante la propia administración, como para la fiscalización externa de los tribunales y cámaras de cuentas, y la aprobación de éstas por los poderes legislativos estatales y autonómicos, en representación de la voluntad democrática de los ciudadanos, así como para cumplir los requisitos de transparencia ante la sociedad que hay que exigir a cualquier asignación de fondos públicos.

La información sobre los ingresos y los gastos de cualesquiera administraciones tiene que facilitar las decisiones de futuro, evaluar los resultados de las decisiones pasadas y crear, en definitiva, un acervo de conocimiento sobre lo público. Y de ahí los requisitos de rapidez en su presentación, fiabilidad en su elaboración, homogeneidad en su estructura e indicadores, y comparabilidad entre niveles de la administración. Sin los cuales, no sólo sería una información baldía y separada de las decisiones de la administración pública, sino que podría convertirse en una información *ad hoc*, con la que algunas partes interesadas sustentarían argumentos parciales, cuya réplica se vería condicionada más por la fuente de información que por la base factual.

3. Descentralización del gasto público, crecimiento económico y solidaridad

España es un país plural, y el Estado de las Autonomías que emerge de la Constitución de 1978 lo ha convertido, además, en un país descentralizado. El reconocimiento de su pluralidad constituye la mejor garantía de su unidad, frente a la imposición o el enfrentamiento.

El desarrollo del Estado Autonómico ha supuesto, indudablemente, un potente proceso de descentralización. Para hacerlo patente, basta con considerar que, en 1982, la llamada Administración Central, excluida la Seguridad Social, suponía el 53% del gasto consolidado de



las administraciones públicas españolas, en tanto que las administraciones territoriales sólo representaban el 14'5% de dicho gasto público. En 2005, esa Administración Central era ya, también en este sentido, la administración pública más pequeña, y tan sólo respondía, excluida igualmente la Seguridad Social, del 23'5% del gasto público consolidado, que incluso se rebajaba hasta el 19'7% si se excluyen los intereses de la deuda. El contrapunto, en ese mismo año de 2005, lo ponían unas administraciones territoriales, Comunidades Autónomas y Entes Locales, que ya respondían del 47% del gasto público consolidado de las administraciones públicas españolas, o del 49%, si se excluyen los intereses de la deuda.

En este proceso de descentralización administrativa han participado de forma activa los sucesivos gobiernos de España. Entre 1978 y 2006, tanto las Comunidades Autónomas que accedieron a sus Estatutos de Autonomía en virtud del Artículo 151 de la Constitución como las que, posteriormente, lo hicieron a través del Artículo 143, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, han visto aprobarse 1.840 traspasos de competencias desde la Administración Central. Y, de ellas, 1.423 competencias han sido transferidas durante las cuatro legislaturas que, entre 1982 y 1996, fueron responsabilidad de Gobiernos del PSOE, y en el tiempo transcurrido en la actual legislatura, también gobernada por este partido.

Hoy, cuando las políticas que ejecutan las Comunidades Autónomas ya suponen más gasto público y mayor número de funcionarios que los que suponen las de la Administración Central, desde el actual Gobierno socialista tenemos clara nuestra responsabilidad en la tarea de conjugar el incremento de la capacidad de autogobierno con el principio constitucional de igualdad de todos los españoles para el acceso a los servicios públicos. Para ello, pensamos que lo sustancial, ahora, de la relación entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central es la necesidad de encontrar espacios de diálogo, de negociación, de acuerdo y de cooperación, con un objetivo que debe ser común e irrenunciable: que los ciudadanos que acudan a un Ayuntamiento, a una Comunidad Autónoma o al Gobierno central reciban un servicio público igual de ágil, moderno y eficiente, con una calidad contrastable en todos los casos.

Los datos disponibles sobre el proceso de más de 25 años de descentralización y de consolidación de un Estado Autonómico en España ofrecen un balance globalmente positivo. Y la asignación del gasto público por parte de las Comunidades Autónomas ha tenido una influencia determinante en ello. Entre 1984 y 2005, la participación media del gasto público de las Comunidades Autónomas respecto del PIB regionalizado ha pasado del 5'33% al 14'72%, con casos de Comunidades como Extremadura, Castilla-La Mancha y la Comunidad Foral de Navarra, en los que esa relación entre el gasto público y el PIB regional sobrepasa en 2005 el 20%.

La relación entre las tasas de variación de ese gasto público descentralizado hacia las Comunidades Autónomas y las del crecimiento de su PIB no sólo evidencia una clara vinculación, sino que permite deducir una mayor incidencia sobre el crecimiento cuando se tiene la convicción política en la eficiencia del gasto público. Tales son las percepciones que se deducen cuando se

analizan las tasas de variación del gasto público y el PIB en las Comunidades Autónomas españolas durante los períodos 1984-1996, con gobiernos del PSOE en España, y 1996-2004, con gobiernos del PP. Las tasas de crecimiento del PIB son sistemática y notablemente superiores durante el período 1984-1996 y salvo casos singulares, se acompañan también de tasas igualmente superiores de crecimiento del gasto público. Existen casos concretos, como el de Aragón, que parecen responder a factores estructurales que explican un menor efecto multiplicador del gasto público sobre el PIB, o como los de Cataluña, Navarra, País Vasco y La Rioja, en los que un elevado nivel de desarrollo previo hace que disminuya la incidencia de una menor tasa de crecimiento del gasto público. Ese grado de desarrollo previo, cuando es reducido, parece estar detrás también del mayor crecimiento económico, aún con tasas de variación relativamente modestas del gasto público, en Andalucía y la Región de Murcia.

La descentralización del gasto público por Comunidades Autónomas, junto con el papel asignador de la Administración Central en materia de inversión pública, complementan el panorama anterior sobre los efectos del Estado autonómico sobre la economía. Una inversión, como variable flujo anual, que conforma la variable stock de capital público y cuya evolución comparada con el capital privado desde 1978 hasta el último año disponible de 2002 es interesante analizar. Hasta 1981, en que sólo disponen de Estatuto de Autonomía las Comunidades del artículo 151, la tasa de variación del stock de capital público crece por debajo de la del capital privado. Desde entonces, y hasta 1996, bajo gobiernos del PSOE en el Gobierno de España y con la participación inversora de las Comunidades Autónomas, esas tasas de crecimiento del stock de capital público superan a las del privado. Hay que poner énfasis en que la inversión pública no sólo constituye un factor básico de competitividad y de vertebración para la economía española en su conjunto, sino que palió progresivamente el déficit de capital público en nuestro país. Con un esfuerzo que debe continuar, ya que entre 1978 y 2002 el peso del stock de capital público, en el stock de capital total español, sólo ha crecido del 13'82% al 19'14%.

Es preciso seguir profundizando, en definitiva, en las políticas de solidaridad, de igualdad y de justicia social, con las modificaciones pertinentes en el modelo de Administración Pública, para que sea más abierto, más dinámico y permita la participación de las diversas administraciones, en aras de asegurar la eficacia dentro de la complejidad existente. Y aún queda camino por recorrer para dar solución a estos retos. Con datos de 2003, había tres, de las nueve Comunidades Autónomas que ofrecían una renta bruta interior por habitante inferior a la media de España, en las que el gasto público total por habitante era también inferior a la media española.



4. Perspectivas para la eficiencia del gasto público por Comunidades Autónomas

La traslación de competencias desde la administración central a las administraciones territoriales supone que tanto una como las otras hayan de evaluarse bajo las mismas pautas de eficiencia, ya sea en los servicios públicos o ya lo sea en la constitución del stock de capital público, y tanto de forma directa, en el grado de bienestar de los ciudadanos, como en sus repercusiones sobre la competitividad del sector privado, por las externalidades inherentes a la actuación pública.

Desde esa perspectiva, una ojeada a la evolución de la estructura presupuestaria de las Comunidades Autónomas y a su formación de capital público durante los últimos años permite tanto corroborar el hecho de la traslación de gastos y funciones a las administraciones territoriales como esclarecer las diferentes prioridades con las que éstas asumen la elección delegada democráticamente por los ciudadanos en los gobiernos autonómicos y locales.

Desde el lado de los ingresos, se ha producido una variación sustancial en el modelo de financiación autonómico, que se ha decantado desde las transferencias, corrientes y de capital, hacia los impuestos directos y, sobre todo, hacia los indirectos, lo que constituye un reflejo del sistema de financiación autonómica que se introduce en 2002.

El nuevo sistema pasó a ajustar a la baja las transferencias de la Administración Central según la proporción de impuestos cedidos o concertados a las Comunidades Autónomas, y considerando asimismo el efecto neto de otras posibles aportaciones y de las competencias o financiaciones atípicas propias de cada Comunidad. Se introducían asimismo mecanismos compensatorios y de solidaridad entre Comunidades, como los Fondos de Suficiencia, con 29.250 millones de euros aproximadamente, en 2006, para las 13 Comunidades Autónomas con saldo positivo y por tanto receptoras de los mismos, y los Fondos de Compensación Interterritorial, con 1.160 millones de euros, aproximadamente, para las 10 Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas beneficiarias en 2006.

Como resultado del vigente sistema de financiación autonómica, la última liquidación de ingresos impositivos totales de la Agencia Tributaria pone de manifiesto que, en 2003, el 25'72% de los impuestos directos y el 56'67% de los impuestos indirectos forman parte ya de los ingresos de las Comunidades Autónomas. Pero su distribución por Comunidades Autónomas sigue siendo muy dispar, al depender de la capacidad de exacción tributaria de cada Comunidad.

Y de ahí que las diferencias entre Comunidades subsistan. Si se exceptúa el caso específico del Concierto Vasco, Comunidades con elevado nivel de renta como Baleares, Madrid, la Comunidad Valenciana o Cataluña, en la que también tienen un peso relevante las transferencias, se financian prioritariamente con ingresos impositivos, en tanto que otras con menores

niveles de renta, como Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Canarias o Andalucía, siguen basando sus ingresos en las transferencias.

Por el lado del gasto público de las Comunidades Autónomas, se han producido también cambios estructurales entre 1984 y 2005. Con una reducción ostensible del peso de los gastos de personal, una relativa permanencia de la proporción que representan los gastos corrientes en bienes y servicios, y una clara reducción de la cuota por inversiones reales. Al tiempo, la asunción de deuda por parte de las Comunidades Autónomas justifica el peso creciente de las operaciones con activos y pasivos financieros, aunque con gastos financieros en proporción decreciente por la evolución a la baja de los tipos de interés. Y el papel de las Comunidades Autónomas en la canalización de recursos hacia los Entes Locales está detrás de la cada vez mayor ponderación de las transferencias corrientes y de capital en los gastos totales.

Sin embargo, la estructura de los gastos públicos en 2005 muestra diferencias apreciables entre Comunidades Autónomas. Las transferencias corrientes son las partidas determinantes del gasto, con un porcentaje igual o superior al 40% del total, en Comunidades como Madrid, Cataluña, Murcia, Baleares, Navarra y Castilla-La Mancha. Los gastos de personal sobrepasan la tercera parte del gasto público total de Comunidades como Canarias, la Comunidad Valenciana, Asturias, La Rioja, Aragón y Extremadura. Y las inversiones reales sobrepasan el 20% del gasto total en el caso de la Comunidad de Cantabria.

Ante un panorama forzosamente dispar, la eficiencia comparada, económica y social, por Comunidades Autónomas en la materialización de esos gastos debería ser una cuestión crucial desde la perspectiva del Estado Autonómico, y constituirse en un indicador relevante de cara a cualquier replanteamiento del sistema de financiación autonómica. Cada Comunidad tiene el legítimo y democrático derecho a poner el énfasis en unas u otras funciones del gasto público, pero sin que ello vaya en menoscabo de la calidad de los servicios públicos que puede recibir cualquier ciudadano español, sea cual sea la Comunidad o Ciudad Autónoma en la que radique.

Desde esa perspectiva de libertad en la elección, igualdad en el servicio público percibido y solidaridad en la cobertura de las necesidades, los presupuestos por funciones de las Comunidades Autónomas constituyen un valioso elemento de análisis. Sus datos de 2005 evidencian que la producción de bienes públicos de carácter social polariza las asignaciones del gasto público. Más en concreto, en la sanidad y la educación que, en conjunto, y salvo en los casos de Navarra, Castilla-La Mancha y Extremadura, suponen más del 50% del gasto público de las diferentes Comunidades Autónomas. Aunque con diferencias ostensibles entre Comunidades, que llevan a una reflexión sobre si la cobertura y la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos en unas u otras son o no equivalentes. Aún dando por supuesto que la mayor cuantía del gasto sólo supondrá mayor calidad en el servicio mediando una actuación eficiente por parte de las administraciones y los funcionarios públicos.



En las restantes funciones del gasto público, las diferencias por Comunidades, aunque de menor importancia relativa, son también evidentes. La apuesta por el papel dinamizador del sector público sobre la actividad económica de los sectores productivos está presente sobre todo en Comunidades como Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón y Andalucía. Pero también por el papel de lo público en la seguridad, protección y promoción social de sus ciudadanos, como sucede, sobre todo, en La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León.

Todo ello es reflejo de unas asignaciones del gasto público que, al igual que sucedía con la producción de bienes públicos de carácter social, están obviamente influidas por el grado de desarrollo relativo de cada Comunidad y por el número de sus habitantes, pero cuyas disparidades por Comunidades Autónomas alertan sobre la necesidad de evaluar la eficiencia con la que se consigue el resultado final y la calidad con la que ese resultado se proporciona a los ciudadanos en cualquier Comunidad o Ciudad Autónoma.

A ese respecto, tampoco puede olvidarse la incidencia del stock de capital público de que dispone cada Comunidad, como coadyuvante de la mayor eficiencia del gasto público corriente y como factor de competitividad para el sector privado. Niveles elevados de este stock permiten asignar recursos a servicios públicos de carácter social que, de otro modo, siempre tendrán el coste de oportunidad de no abordar inversiones reales. Las Comunidades que, como Cataluña, Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía, disponen del mayor stock de capital público, dedican las menores proporciones de sus respectivos presupuestos a inversiones reales. En tanto que estas inversiones reales son mayores en casos como los de Cantabria, La Rioja, Extremadura y Asturias, cuyos stocks de capital público están entre los de menor nivel y, en ciertos casos, también entre los de menor tasa histórica de crecimiento.

Se puede obtener una valoración global y económica del gasto público con una síntesis adecuada de las anteriores observaciones. Global, por la profunda imbricación que existe entre el gasto público, el bienestar social y la competitividad de la economía en su conjunto; y económica, por el objetivo de eficiencia que debe guiar las decisiones de cualquier asignador de recursos públicos. Y para ello parece oportuno recurrir al Valor Añadido Bruto (VAB), como indicador de la eficiencia que se consiga en la transformación de consumos intermedios en producción de bienes y servicios de mercado y de no mercado. Un VAB que, puesto en relación con el gasto público total de cada Comunidad sintetiza el valor creado, y potencialmente inducido, en cada una de ellas por cada unidad de recursos públicos.

El indicador precisa, en primer lugar, la posición relativa de cada Comunidad en cuanto al efecto multiplicador de su gasto público, que parece estar vinculado con el grado de desarrollo económico, la estructura funcional y el nivel del gasto, y la dotación del stock de capital. Pero también, y en segundo término, indica la convergencia que se verifica entre todas las Comunidades con base en ese efecto multiplicador. Ya sea por causa de un mero efecto de la caída del ciclo económico en las de mayor nivel previo; ya sea por un eventual rendimiento decreciente

en la eficiencia del gasto público conforme la cuantía de éste es mayor y no se acompaña de modificaciones en su estructura funcional; o ya lo sea por una caída en la inversión pública que impide mantener el efecto impulsor sobre la economía del mayor gasto público.

Queden todas éstas como percepciones sujetas a análisis y contrastaciones más detallados. Pero hay que dejar también constancia de que esa evolución del efecto multiplicador ha sido diferente, por Comunidades Autónomas. Desde 1985, Comunidades como Andalucía, Canarias, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Galicia, la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco evidencian una continua ganancia en el efecto multiplicador de su gasto público. Mientras que en las restantes Comunidades el efecto es contrario, e igualmente sistemático en la reducción de ese efecto multiplicador.

5. Conclusiones

Tenemos, pues, evidencias sobre el hecho de que la progresiva descentralización en la prestación de los servicios públicos, que ha traído consigo el desarrollo del nivel de autogobierno de las Comunidades Autónomas, ha tenido efectos significativos en la economía española. Con ello se cuestiona la crítica tradicional a la supuesta e inherente ineficiencia del Sector Público.

En definitiva, lo que se pone de manifiesto es la doble virtualidad de una Administración Pública moderna para una sociedad avanzada, que radica en que garantiza una efectiva igualdad de derechos entre los ciudadanos, y en que constituye un auténtico motor de desarrollo. La actual estructura del Estado configurada tanto por los órganos de la Administración Central del Estado, que han ido perdiendo protagonismo en el gasto total de las Administraciones Públicas, como por los de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, indica claramente la necesidad de disponer de un modelo de Administración todo lo abierto y dinámico que sea posible, para hacer efectiva la participación de las diversas administraciones y para asegurar la eficacia y eficiencia del gasto público dentro de la complejidad existente. Un modelo que sólo puede estar basado en la cooperación y en la corresponsabilidad entre las administraciones territoriales.

Desde el Gobierno se apuesta de forma decidida por la mejora de la eficiencia de las Administraciones Públicas, con la potenciación de la cultura de la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios; con la profundización en el desarrollo democrático del Estado de las Autonomías y de las Administraciones Locales; con el impulso a la cooperación entre las administraciones; con la aplicación de Códigos de Buen Gobierno del Gobierno; con la promoción de empleados públicos más profesionales, más motivados y mejor formados; y con la incorporación de las más avanzadas tecnologías de la información y las comunicaciones a la Administración.



España es un país plural, y el Estado de las Autonomías que emerge de la Constitución de 1978 lo ha convertido en un país también descentralizado. Los datos disponibles sobre el proceso de más de 27 años de descentralización y de consolidación de un Estado Autonómico en España ofrecen un balance globalmente positivo. La relación entre las tasas de variación de ese gasto público descentralizado por Comunidades Autónomas y las del crecimiento de su PIB no sólo sugiere una clara vinculación entre descentralización y progreso, sino que permite colegir que su mayor incidencia sobre el crecimiento se alcanza cuando se tiene la convicción política en la eficiencia del gasto público. Por su parte, la inversión pública del Estado en las Autonomías se ha consolidado en unas tasas de crecimiento del stock de capital público superiores a las del privado.

Es preciso, sin embargo, seguir profundizando en las políticas de impulso a la cohesión social y económica entre todos los ciudadanos y todos los territorios de España. Ante un panorama forzosamente dispar, la eficiencia comparada, económica y social, por Comunidades Autónomas en la materialización de sus gastos debería ser una cuestión crucial desde la perspectiva del Estado Autonómico, en la que los principios de igualdad en el servicio público percibido y solidaridad en la cobertura de las necesidades deben estar siempre presentes. El Estado debe asegurar un nivel similar de prestación de los mismos servicios públicos en todo el territorio español, para lo cual es preciso, en primer lugar, avanzar en la definición de cuál sea el nivel mínimo de servicios públicos que se ha de garantizar y, en segundo término, en la determinación, acotación y cobertura del coste efectivo de esos servicios.

España es, efectivamente, un país plural, y la tarea que le corresponde al Gobierno de la Nación consiste en, por una parte, coordinar la actuación de las Administraciones Públicas, para procurar la máxima eficacia de la acción pública y garantizar la cohesión social entre todos los ciudadanos y todos los territorios de España. Y, por otra parte, en hacer que funcione lo mejor posible la Administración General del Estado, con la prestación de unos servicios de calidad que sean ofrecidos a los ciudadanos bajo los criterios de transparencia, eficiencia y participación. Es un derecho de los ciudadanos exigirlo y es nuestra obligación procurar que se cumpla.

También en las reformas estatutarias que se están llevando a cabo se está logrando combinar el compromiso de las Comunidades Autónomas con su autogobierno, por una parte, y con el resto de España, por otra, lo que demuestra la gran virtualidad de una Constitución que, desde hace más de 27 años, nos permite convivir, avanzar juntos y desarrollarnos en nuestra pluralidad, así como mejorar el sistema autonómico sin que ello afecte a sus bases, que han demostrado ser válidas y capaces de generar prosperidad para todos.



DESCENTRALIZACIÓN Y EFICIENCIA. LOS LÍMITES DEL FEDERALISMO ECONÓMICO

Francisco Javier Braña Pino *

1. Introducción

La descentralización de las funciones del gobierno y el federalismo fiscal han estado de moda durante muchos años en el análisis económico, al confiar en que los gobiernos estatales o regionales y los gobiernos locales, al estar supuestamente más cerca de los ciudadanos, son capaces de atender mejor sus necesidades y de encontrar formas nuevas y mejores de provisión de los servicios públicos, además de que así se contiene la supuesta tendencia natural del gobierno a su expansión, a convertirse en un Leviatán. En definitiva, desde el análisis económico el denominador común de la justificación de la descentralización son las ganancias de eficiencia que proporciona (BOSCH, 2005). Por ello, lo que se ha tratado es de asignar a los niveles adecuados de gobierno las responsabilidades de gasto y los instrumentos fiscales que permitan atenderlas, creando un sistema federal, en función de las diferentes ventajas de cada nivel, aunque para llevar a cabo esta tarea “necesitamos entender qué funciones e instrumentos están mejor centralizados y cuáles están mejor en la esfera de los niveles descentralizados de gobierno” (OATES, 1999; pg. 1120).

Los trabajos de Oates y Buchanan, publicados en los años 70¹, entre otros muchos economistas que pueden adscribirse a corrientes distintas dentro de lo que se denomina enfoque neo-clásico, más “intervencionistas” unos, más “liberales” otros, llevaron en los años 80 y 90 del siglo pasado a justificar teóricamente y celebrar políticamente las ventajas de la descentralización o la devolución de poderes, posición adoptada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en sus recetas a los países subdesarrollados y a los “en vías de desarrollo”, así como a los países ex-socialistas para facilitar un crecimiento económico rápido. Y desde la ciencia política, se consideró que la división de la soberanía entre diferentes niveles de gobierno aseguraba el camino de la paz y la estabilidad en sociedades divididas por fuertes diferencias lingüísticas o étnicas. Pero como ha señalado recientemente Jonathan A. Rodden (2005), en ningún momento se advirtió de los problemas que puede llevar consigo una estructura federal, que no es lo mismo que la descentralización², muchos de ellos documentados históricamente en los países desarrollados, relacionados con la corrupción e ineficiencia de los gobiernos regionales y locales, así como de los problemas de “indisciplina” fiscal y de la

* Universidad de Salamanca.

1 Aunque como es sabido los primeros trabajos, en particular los de Tiebout, Musgrave, Pauly y el propio Buchanan empiezan a publicarse desde mediados los años 50.

2 Sobre el significado y contenido de ambos términos, tanto desde la perspectiva de la economía como desde la ciencia política, vid. RODDEN (2005; pg. 23 y ss.). A destacar que el federalismo va más allá que la descentralización, al suponer que la autonomía del gobierno central está limitada efectivamente, bien por normas constitucionales o por restricciones informales.

falta de coordinación entre los distintos niveles. Aunque también es cierto que en países de estructura federal como Suiza y los Estados Unidos, los gobiernos sub-centrales contribuyeron a la disciplina fiscal. Y así, al comenzar el siglo XXI, parece que “el federalismo descentralizado es para la economía política lo que el Prozac es para la salud mental” (RODDEN, 2005; pg. 4).

En este trabajo pretendo revisar las razones de eficiencia de la descentralización fiscal, señalando los problemas de la teoría económica dominante, problemas conceptuales y prácticos. Para ello me baso en un libro publicado en 1997³, y en un artículo publicado en 1999⁴ derivado del anterior a los que no se les ha prestado mucha atención, probablemente por ser políticamente incorrectos e ir a contra-corriente de las opiniones dominantes a favor de la descentralización, actualizando sus contenidos a la luz de algunos trabajos publicados con posterioridad⁵. Por otra parte, el análisis se va a quedar en el terreno de la teoría y solo en contados casos haré referencia al proceso de descentralización en España, un proceso que parece que va a estar siempre inacabado, dada la indeterminación con la que se diseñó constitucionalmente, teniendo en cuenta además que la experiencia española va a ser analizada *in extenso* por otros autores en este monográfico.

La estructura del trabajo es la siguiente. Primero analizo la teoría de la descentralización de competencias de los diferentes niveles de gobierno y dentro de ella en las cuestiones relacionadas con la eficiencia, centrándome en la vertiente del gasto público y considerando un sistema con sólo dos niveles de gobierno. A continuación se examinan los principios del federalismo fiscal que surgen de la teoría de la descentralización y su inconsistencia, así como los problemas para su aplicación en la práctica. Se concluye con una propuesta de criterios para, desde el análisis económico pero teniendo en cuenta la importancia de la política y de las instituciones, orientar un proceso de descentralización de las funciones del sector público.

2. Funciones fiscales y descentralización

La teoría del federalismo fiscal se ha centrado preferentemente, como ocurre en muchas otras áreas de la Economía Pública, en la vertiente de los ingresos públicos. La cuestión fundamental para éste área de la Economía Pública es diseñar criterios de reparto de las diversas fuentes tributarias, con objeto de garantizar la suficiencia de los diferentes niveles de gobierno, dentro de un marco de corresponsabilidad fiscal. La literatura al respecto es muy abundante, como lo son los análisis sobre las diferentes experiencias en países con estructura federal o en países que inician algún tipo de proceso de descentralización del Sector Público, tal es el caso de España en los años 80.

3 BRAÑA, F. J. y SERNA, V. M. (1997).

4 BRAÑA, F. J. y SERNA, V. M. (1999).

5 Las bibliografía utilizada en los dos trabajos anteriores llega hasta 1995, con un solo trabajo de 1996.



Pero en lo que respecta a la vertiente del gasto público, y aunque algún autor pueda llegar a sostener exactamente lo contrario (BENNETT, 1987; pg. 267), hasta hace bien poco, mediados los años 90 del siglo pasado, las referencias teóricas eran muchísimo más escasas, al igual que el análisis histórico de procesos concretos de descentralización, en España generalmente elaborados por expertos en Derecho Administrativo-Económico ⁶.

En aquellos países donde previamente no existe una estructura federal, la temática de la descentralización económica corre paralela a la búsqueda de la autonomía política. Por ello, el énfasis actual que se presta al tema dentro de la temática de la teoría de la Hacienda Pública es un subproducto de hechos que proceden del campo político-social, especialmente en Europa. Esta temática puede considerarse desde un doble punto de vista: institucional y teórico.

El *enfoque institucional* de la descentralización presta atención a dos hechos simultáneos que vienen produciéndose con especial intensidad desde los inicios de la década de los años sesenta del siglo pasado. En primer lugar, encontramos que los Estados-nación pierden eficacia relativa con respecto a organismos supranacionales en lo que concierne a las funciones clásicas del Estado, definición y vigilancia de las reglas del juego social, así como en la dirección de políticas económicas generales, tales como la política monetaria, tributaria, de defensa, etc. Políticas que empiezan a ser coordinadas e incluso en algunos casos desempeñadas por los organismos supranacionales (WALSH, 1993; TEUTEMANN, 1993; BREUSS y ELLER, 2003)

Pero por otro lado, los Estados-nación, “como productores de bienes privados y colectivos locales, también parecen ir perdiendo ventajas comparativas, si alguna vez las tuvieron, en relación a niveles gubernamentales infraestatales” (CASAHUGA, 1978). Esta última tendencia no ha estado siempre tan clara, existiendo algunas explicaciones que pretenden justificar una ley de concentración de las actividades gubernamentales.

Tal es el caso de Popitz, quien arguye tres razones para la concentración de funciones a largo plazo, aunque sin proporcionar contrastación empírica:

- 1^a) La extensión de la Hacienda Pública hacia campos que inicialmente no eran de su competencia, como la educación;
- 2^a) la difuminación de la distinción entre Hacienda Local y Hacienda Central, por lo que los ciudadanos dirigen sus demandas a ésta última; y

6 Como ejemplos de trabajos publicados en España, los de Muñoz Machado (1982), Jiménez-Blanco (1986) y Jiménez-Blanco y Martínez-Simancas (1997). Desde el ámbito de la economía, el primer trabajo publicado fue el de Blanco-Magadán (1980). Posteriormente, con un enfoque similar pero con mucho menor detalle que el propuesto por Blanco-Magadán, se publicó el trabajo de Cortecero, Gómez y Sánchez (1988). Pueden verse también los trabajos de Zubiri (1988), Castells (1988), Barea (1989), Ruiz-Huerta y Giménez (1990), Jaén y Molina (1996), Toboso y Ochando (2000) y Molero (2002). Un completo análisis del País Vasco, en el que se estudia con detalle la distribución de competencias entre Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos, es el realizado por Serna de los Mozos (1994).

3ª) los cada vez menores ingresos de las Haciendas Locales.

Una explicación empírica más plausible se deriva de la tesis de Peacock y Wiseman. Indirectamente, a través del efecto desplazamiento, en tanto las intervenciones por tal causa las asume el Gobierno central directamente, debido a un doble argumento. En primer lugar, los cambios tecnológicos amplían la escala de producción eficiente de los bienes públicos. En segundo lugar, tales cambios tecnológicos, en especial en los campos de los transportes y de las comunicaciones, homogeneizan a la población del país.

Ahora bien, como señala Casahuga (1978, pg. 314), estas dos tendencias simultáneas - la segunda apareciendo claramente desde 1960 en los EEUU de América, Canadá, Alemania, Francia y Reino Unido -, “en absoluto entrañan la desaparición de los Estados-nación actuales o la pérdida de su soberanía formal, sino simplemente una mera reasignación de competencias entre niveles distintos de decisión colectiva”.

Por su parte, el *enfoque teórico* se pregunta cómo descentralizar óptimamente, cuáles son los requisitos técnicos para ello, surgiendo de ahí la teoría del federalismo fiscal, tomando como base las cuatro funciones del Estado de la teoría de la Hacienda Pública de raíz musgraviana: asignación, distribución, estabilización y crecimiento.

2.1. La descentralización de la función de asignación

Comenzando por la teoría de la asignación óptima de bienes públicos, el primer pilar de la justificación de la descentralización parte de que, en un modelo de equilibrio general tipo Samuelson, podemos comprobar que la solución obtenida ignora al menos *tres problemas* que inciden directamente en la provisión óptima de bienes públicos (Del MORAL, 1975):

- 1º) La existencia de un amplísimo número de bienes públicos que no son consumidos por todos, sino sólo por un subconjunto de la población. Es el problema del impacto o dimensión espacial de los bienes públicos.
- 2º) La existencia de una extensa gama de bienes públicos cuyo coste de producción depende no solamente de la cantidad producida, sino también del propio *número* de consumidores. Es el problema de la presencia de economías de escala y efectos externos.
- 3º) La existencia de un grupo de bienes públicos cuyas características son tales que la utilidad que proporcionan a cada consumidor es no sólo función de la cantidad consumida, sino además del *número* de consumidores. Es el problema de la existencia de congestión de demanda.



Veamos con un cierto detenimiento cada uno de estos problemas.

1º) Por lo que respecta al problema de la *dimensión espacial* de los bienes públicos, dado que existe un grupo numeroso de ellos que no son consumidos por todos los ciudadanos del país, estableciéndose la presunción en favor de la descentralización en el proceso de adopción de decisiones relativas al nivel deseable de provisión de estos bienes públicos y a la forma de financiarlos. Es el problema de determinar el tamaño de la jurisdicción óptima para la toma de decisiones sobre provisión o no de bienes públicos. Siguiendo textualmente a Del Moral (1975; pg. 28), tres serían las conclusiones al respecto:

- En primer lugar, cuánto más reducido sea el número de consumidores del bien público, razonablemente cabe suponer que mas perfecto podrá ser el mecanismo político de votación aplicado y, por tanto, más próximos al óptimo sus resultados. No obstante, si el grupo es excesivamente reducido y el número y valor de los servicios públicos comunes pequeños, los costes de adopción de decisiones resultarán prohibitivos.
- En segundo término, cuánto menos diverjan las preferencias de los consumidores del bien público y sus rentas, los resultados de la votación serán probablemente más perfectos. Por consiguiente, ya que tal homogeneidad es presumiblemente mayor entre las personas localizadas en cada zona geográfica - provincia, región -, en estos casos quedan reforzadas las razones económicas en favor de la descentralización fiscal.
- En tercer lugar, cuánto más localizados estén los beneficios derivados de un bien público en una demarcación territorial que corresponde al ámbito de competencia de una jurisdicción política ya existente, menores serán los costes de adopción de decisiones.

2º) El segundo problema proviene del hecho de que la condición de consumo conjunto (según la cual la adición de un nuevo consumidor no aumenta el coste de producción) no se cumple si los bienes públicos tienen una incidencia geográfica limitada. Como consecuencia, en estos casos el coste de aprovisionamiento del bien público por residente variará con el área y la población servidas. Frente al razonamiento del punto anterior, que postula en ciertos casos la necesidad de una descentralización en el proceso de toma de decisiones sobre este tipo de bienes, nos encontramos ahora con una *exigencia técnica* de descentralización, cuestiones que obviamente son interdependientes, como destaca Del Moral. La solución a este problema viene dada por Tiebout (1961) al proponer una forma de organización espacial técnicamente óptima, aunque con unos supuestos de partida especialmente restrictivos que reducen prácticamente su aplicabilidad, a saber:

- El conjunto de bienes a producir está ya decidido;

- hay economías de escala;
- el Gobierno central es el que decide cuántas agencias se establecerán, que a su vez crearán tantas sucursales como implique el tamaño óptimo del distrito calculado;
- la financiación responde al principio del beneficio.

A estos cuatro supuestos explicitados por Tiebout pueden añadirse otros dos implícitos en su argumentación (ALBI, 1978; pg. 61):

- La distribución espacial de la población es inicialmente fija;
- no existen costes de toma de decisiones.

Tiebout distingue dos tipos en la distribución espacial de los beneficios: a) homogénea dentro de un área, y b) disminuyen con la distancia. En el primer caso, cuando *los beneficios se reparten homogéneamente*, suponiendo que los gustos y rentas son uniformes, el coste por residente puede decrecer inicialmente con las primeras unidades del producto o servicio - al existir economías de escala -, creciendo después el coste al aumentar el producto por individuo. Igualmente, según crezca el área servida, el coste total dado un nivel de producto por persona también crecerá, al no ser un bien público puro. En el punto de equilibrio se determinará simultáneamente el tamaño ideal de cada agencia, el área cubierta y la población beneficiaria. Aplicando precios iguales a los costes medios, cada persona pagará el mismo impuesto y se cumplirá el principio del beneficio.

En el segundo caso, si *los beneficios disminuyen con la distancia*, el modelo se complica. Tiebout propone revelar las preferencias de las personas por medio de encuestas. Conociendo la función de costes para cada servicio público, calculando el superávit de beneficios con respecto al coste para cada residente y tipo de beneficio, a su juicio puede elegirse directamente o bien el servicio que proporciona un superávit máximo para un tamaño dado o, entonces, el servicio que ofrezca superávit máximo en proporción al coste por residente. A su vez, existen dos formas de recaudación: gravar al contribuyente en proporción a su participación en los beneficios totales o igualar impositivamente todos los beneficios o superávits, pero ninguno de los procedimientos es óptimo.

Una cuestión adicional es la presencia de *efectos externos*, que en estos casos se denominan *desparramamientos* (spillovers). Para conseguir una solución óptima Tiebout propone la negociación entre jurisdicciones, lo que obviamente es problemático si estas son numerosas. La solución podría venir por la existencia de un nivel superior de gobierno, recurriendo a algunas de las tres fórmulas siguientes:



- Fijar un *nivel mínimo de provisión del bien en todas las jurisdicciones* (MUSGRAVE, 1959; pg. 190-91).
- Utilizar un sistema de *subvenciones*, con lo que se entra en el tema de las transferencias intergubernamentales y se llega al de la financiación de las autonomías o regiones.
- Reestructurar las jurisdicciones existentes, de tal manera que se consiga que los miembros de las resultantes disfruten de todos los beneficios de los servicios públicos y sufragan todos sus costes, interiorizando los efectos externos. Se trata de la propuesta de Olson (1969), basada en lo que denomina *principio de equivalencia fiscal*, según el cual el grupo que determina o financia los diversos bienes públicos tiene una dimensión igual al campo de acción de los beneficios internos y externos de los bienes. Pero su aplicación, aparte de los aspectos políticos inherentes a cualquier reestructuración de jurisdicciones y de los costes de adopción de decisiones, o bien supondría la existencia de tantas jurisdicciones como bienes públicos provistos, o bien podría dar lugar a pérdidas de bienestar, “originadas por la mayor heterogeneidad de la población que se derivaría de unas jurisdicciones geográficas mas amplias” (ALBI, 1978; pg. 63).

Ahora bien, la presencia de efectos externos, a juicio de Williams (1966), impide predecir *a priori* si habrá provisión del bien público por exceso o por defecto para el total de la comunidad, aún en el supuesto de compensaciones entre las jurisdicciones, pues entran en juego los efectos renta y los efectos sustitución.

Sin querer entrar en detalle en la polémica, Pauly (1970) obtiene las características de una solución óptima cuando existen desparramamientos, mostrando en qué sentido y en que dirección el suministro por parte del Gobierno local conduce a desviaciones del óptimo. Para ello Pauly diferencia cuatro casos: a) bien privado puro inter e intra-comunitariamente, en el que los desplazamientos no perjudican a ninguna comunidad; b) bien puramente público inter e intra-comunitariamente, en el que se alcanza una solución subóptima que no cumple la condición de equilibrio de Samuelson; c) bien puramente público intra-comunitariamente y puramente privado inter-comunitariamente, caso estudiado por Williams, en el que puede alcanzarse un óptimo a partir de la situación inicial siempre que se aumente la cantidad provista de bien público; y d) bien impuramente público intra-comunitariamente pero puramente privado intercomunitariamente, como es la enseñanza, en el que de nuevo para que ninguna comunidad termine peor la consecución de un óptimo exige un aumento en la cantidad de bien público provisto.

Intentemos ahora hacer avanzar el análisis relajando algunas hipótesis explícita o implícitamente recogidas anteriormente, especialmente si consideramos *gustos y rentas heterogéneos*. Como destaca Albi (1978; pg 64), “al variar las preferencias individuales respecto de los bienes públicos y los niveles de renta dentro de una comunidad, es evidente que si las

condiciones del principio del beneficio no se pueden aplicar estrictamente, cualquier acción colectiva organizada para decidir el nivel de provisión de bienes públicos y el reparto de su coste dañará los intereses de las minorías”.

Para solucionar el problema, en un trabajo anterior al citado Tiebout (1956) proponía un modelo basado en la existencia de numerosas comunidades pequeñas, ofreciendo cada una un “menú” de bienes públicos distinto. Las personas realizan su elección trasladándose a la comunidad cuyo menú les satisface más, estableciéndose al final unas comunidades relativamente homogéneas. El equilibrio del modelo se alcanza a través de la movilidad ciudadana, que *votaría con los pies*.

3º) Como se señalaba al inicio, el tercer problema que plantea la definición samuelsoniana de bien público es la existencia de un grupo de tales bienes en los que la utilidad para el consumidor no es sólo función de la cantidad consumida, sino también del *número de consumidores* y de la *distancia* al centro productor del bien o servicio. De nuevo se trata de un problema técnico, consistente en buscar una jurisdicción con un número de consumidores del bien público para el que las ganancias de bienestar sean mayores que las pérdidas, a cuya solución se orienta en parte el modelo de Tiebout (1961).

Ahora bien, en tanto el modelo de Tiebout no considera que el nivel de consumo de un bien o servicio público, que no sea puro, no es independiente del número de consumidores, se han elaborado algunas fórmulas tendentes a evitar estos problemas de congestión. Una de las más destacadas en la *teoría de los clubs*, elaborada por Buchanan (1965), en la que se intenta determinar el margen de socios o asociados, es decir, el tamaño en este caso de la jurisdicción más deseable para compartir costes y consumo y en virtud del cual el bien deberá proveerse privada o públicamente, siempre que sea posible la exclusión.

Una segunda propuesta es la de Buchanan y Goetz (1972), por la que se impondrían *cargas tributarias diferenciales* en las diversas jurisdicciones, absorbiendo de este modo la renta de localización que un individuo obtiene si escoge la jurisdicción que estime prioritaria en vez de la que él mismo sitúa en segundo lugar de sus preferencias. Pero dadas las dificultades, teóricas y prácticas, de estos planteamientos, la experiencia comparada muestra que el procedimiento más utilizado son las *subvenciones inter-jurisdiccionales*, a las que ya se ha hecho mención, como tercera alternativa para subsanar tanto los problemas de congestión como los de infrautilización.

El siguiente paso es demostrar que, en iguales condiciones de costes, nunca será más eficiente el suministro colectivo de un bien público mediante formas centralizadas que descentralizadas. Se trata del segundo pilar básico de la teoría del federalismo fiscal, el llamado *teorema de la descentralización*, que trata de demostrar que el suministro descentralizado mediante jurisdicciones geográficas separadas y distintas hace posible la oferta de niveles distintos del

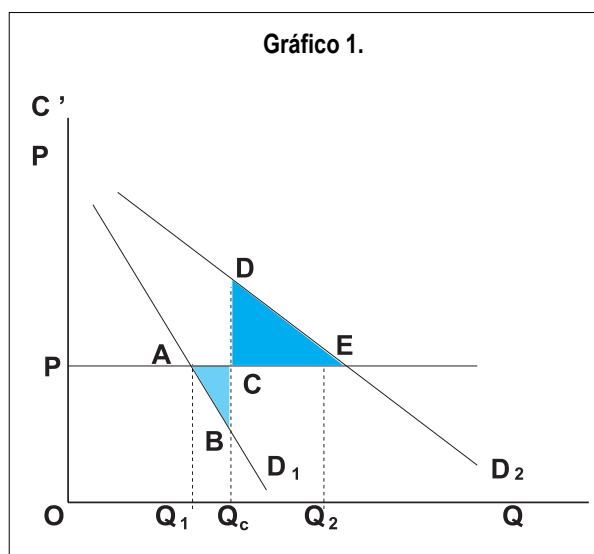
bien o servicio público en cada jurisdicción, permitiendo con ello una mayor correspondencia entre cantidades suministradas y preferencias individuales.

Como destacó Casahuga (1982a), la primera exposición del teorema de la descentralización la realizó Pennock en un trabajo publicado en 1959, presentándolo como un problema de selección de alternativas binarias mutuamente excluyentes, al sostener que en la selección entre ambas alternativas nunca las elecciones centralizadas producirían un menor número de “frustraciones” que las elecciones descentralizadas. Sin embargo, la formulación de Pennock “no nos dice nada acerca de la *intensidad o valor* de dichas frustraciones, es decir, del *grado de coerción* que las decisiones colectivas entrañan para los individuos” (CASAHUGA, 1982a; pg. 40).

Una formulación alternativa que permite medir el grado de coerción de las preferencias individuales con formas descentralizadas en la provisión de bienes públicos es la de Oates (1972), que compara y mide los excedentes de los consumidores-votantes asociados a distintos niveles de suministro público de bienes y servicios. La exposición del llamado “teorema” de la descentralización se apoya en el Gráfico 1.

Oates supone una comunidad dividida en dos jurisdicciones geográficamente separadas, J_1 y J_2 . Existe un bien público Q que para simplificar se supone puede suministrarse a un coste constante per cápita OP . Si se celebraran votaciones separadas en cada jurisdicción, la demanda de bien público en cada una de ellas sería D_1 y D_2 respectivamente, que corresponden a la demanda del votante mediano de cada una de las jurisdicciones. En el Gráfico 1, para unos precios-impuestos de Op , Q_1 es la cantidad demandada por el votante mediano de la jurisdicción J_1 y Q_2 es la cantidad demandada por el votante mediano de la jurisdicción J_2 .

En el caso de una provisión centralizada, la cantidad globalmente demandada correspondería a la del votante mediano del conjunto de la comunidad. Esta cantidad, Q_c , se encontrará situada dentro del intervalo Q_1 - Q_2 . Podemos así medir, según Oates, la pérdida de bienestar al pasar de un sistema de provisión descentralizada a otro de provisión centralizada. Para los residentes en J_1 el paso de Q_1 a Q_c reduce su excedente, pérdida medida por el área ACB . Para los residentes en J_2 la pérdida por pasar de un consumo Q_2 a otro de cuantía Q_c equivale al área CDE . La inferior eficiencia de la provisión centralizada será la suma de las dos áreas ($ABC+DCE$). Esta pérdida de bienestar es la que asegura según Oates la mayor eficiencia de las soluciones democráticas descentralizadas frente a las centralizadas.



Aún pueden señalarse otras ventajas del suministro sub-central de los bienes públicos, en el sentido de que dicho suministro está más de acuerdo con los deseos de los electores. Siguiendo a King (1984; pg. 20-23) podrían resumirse en:

- Un mayor acomodo a las variaciones geográficas en cuanto a gustos.
- Una mayor comprensión por los políticos y administradores de los deseos de los electores.
- Asegurar un mayor control democrático de los funcionarios públicos.
- Si existen solapamientos entre niveles, las autoridades tendrán que cooperar entre sí, al presionar los ciudadanos a diferentes niveles.
- Los electores pueden ser más conscientes de los costes de los servicios y sopesar mejor los beneficios.
- Puede provocar una mayor productividad, al experimentarse e innovarse más.

Ciertamente, pueden señalarse muchas desventajas en una provisión descentralizada, recogiendo al respecto King (1984; pg. 23-27) hasta diez de ellas, sobre las que no nos detendremos en esta exposición general. En todo caso, parecen existir suficientes apoyos empíricos según King (1984; pg. 15-16) para explicar los gastos de las autoridades sub-centrales en términos de la hipótesis del votante mediano utilizada en el “teorema” de la descentralización aunque, como se verá más adelante, sus limitaciones no vayan por esa línea del razonamiento.

Hasta aquí la justificación de la descentralización en la asignación de bienes públicos, en la búsqueda de una mayor eficacia cuando se introducen consideraciones espaciales. Queda ahora por ver, en el marco de las funciones fiscales de raíz musgraviana sobre el que discurren todas estas argumentaciones, el papel que puede jugar una hacienda descentralizada en los aspectos redistributivos, de estabilidad económica y de crecimiento.

2.2. Descentralización y redistribución

Siguiendo al profesor Albi (1978), vamos a referirnos a continuación a la redistribución desde el punto de vista espacial, diferenciando entre equidad personal y equidad regional, separando a su vez dentro de la primera las consideraciones de equidad horizontal de las de equidad vertical.



- Equidad individual horizontal

El punto de partida es el hecho de que aún cumpliendo el Gobierno central los requisitos de la equidad horizontal e igualmente los Gobiernos locales dentro de sus jurisdicciones, “es probable que el efecto fiscal conjunto del gobierno central y de los locales incumplan las condiciones de equidad horizontal en cuanto a los individuos que residen en lugares diferentes” (ALBI, 1978; pg .66). Y la razón se encuentra en las diferencias de capacidad contributiva entre las regiones a la hora de proporcionar todas ellas iguales niveles de servicios públicos.

Buchanan (1950) ha señalado al respecto que el Gobierno Central debe realizar las correcciones necesarias en las relaciones fiscales intergubernamentales para que se cumpla el criterio de equidad horizontal respecto al impacto fiscal total sobre el ciudadano, con independencia de su lugar de residencia. Y ello por un doble motivo: económico, para neutralizar los efectos adversos sobre la localización que podrían derivarse de diferencia fiscales entre regiones; y ético, pues deberían primar más la preocupación por las diferencias individuales de renta que las diferencias regionales.

Buchanan propone en el artículo citado un método de medición de la equidad horizontal aplicable al tema del federalismo fiscal, que tendría la ventaja de considerar no sólo el aspecto impositivo, sino también el lado de los beneficios derivados del gasto público. Se trata del concepto de *resíduo fiscal* o saldo entre la contribución hecha y el valor de los servicios públicos que se proporcionan a las personas, pudiendo tomar valores positivos o negativos. Para Buchanan, “la estructura fiscal es equitativa en este sentido primario, sólo si el residuo fiscal de individuos en situaciones semejantes es equivalente” (1950; pg. 112). La medición del “resíduo fiscal” permitiría calcular la estructura de las transferencias intergubernamentales a realizar para hacerlo igual para todas las personas o familias, sistema de transferencias que vendría apoyado por una imposición personal sobre la renta que introdujera en su seno un criterio geográfico discriminatorio, contrarrestando así las diferencias en las capacidades fiscales de los entes locales. Ello supone limitar las transferencias, pero sin interferir con la autonomía política y financiera de los entes locales, aunque con el importante inconveniente de que se produzcan distorsiones en la localización, al responder las personas de forma más rápida a diferencias en la carga impositiva que a diferencias en los estándares de provisión de servicios públicos.

La argumentación anterior parece llevar ineludiblemente a que el objetivo redistributivo ha de ser competencia del gobierno central, tal es la posición que mantiene la teoría de raíz musgraviana. Sin embargo, para los defensores del federalismo fiscal las posibilidades redistributivas en un sistema de organización colectiva descentralizada son mucho mayores de los que se deduce de las tesis anteriores, tal como destacan algunos trabajos al respecto, en especial los de Buchanan (1974), Pauly (1973) y Greene (1970)⁷. La cuestión fundamental es,

⁷ Para el caso de los programas de lucha contra la pobreza pueden verse también argumentos a favor de la descentralización en Ladd y Doolittle (1982) y Brown y Oates (1987).

en palabras de Pauly (1973; pg. 388) que “una forma unitaria de Gobierno constituirá la forma más efectiva de redistribución tan sólo si no existe dimensión espacial alguna en los motivos que están detrás de la redistribución”.

En primer lugar, Buchanan hace discurrir su argumentación mostrando la existencia de un posible conflicto entre eficiencia y redistribución en la redistribución a nivel nacional, lo que no ocurrirá con los bienes privados y los bienes públicos locales, ya que en éstos dos últimos casos el mecanismo del mercado y el mecanismo de ajuste de Tiebout - con Gobiernos locales competitivos espacialmente - llevarían a una distribución eficiente de las ganancias del intercambio. Sin embargo, la ausencia de alternativas en los bienes públicos nacionales crea presiones a la eficiencia, aunque se desplace la frontera de posibilidades de utilidad de las personas: “No existe restricción externa alguna que nos asegure que las distribuciones de las ganancias del intercambio del Gobierno nacional no caerán fuera del conjunto de posiciones que muestran ganancias para todas las partes (...). Una, alguna e incluso muchas personas pueden terminar en una situación peor con el suministro del gobierno central de bienes públicos nacionales que sin ella” (BUCHANAN, 1974; pg. 368). Argumentación que parte de considerar la redistribución como un bien público, en el sentido de Hochman y Rodgers (1969).

La argumentación de Buchanan es refinada por Pauly (1973), al intentar demostrar “que en un sistema multi-gubernamental, con funciones redistributivas llevadas a cabo en el nivel local o en varios niveles, puede llevarse a cabo esta función de forma que sea Pareto superior a lo que conseguiría el Gobierno central y por lo menos puede que no sea Pareto inferior” (pg. 375-376). Para ello considera que las funciones de utilidad de las personas no sólo son interdependientes, al valorar positivamente las ganancias de renta de por lo menos algunos otras personas, sino que además una de las dimensiones de la interdependencia es espacial.

Bajo el establecimiento de diez supuestos de diversa índole, Pauly aplica su modelo a tres casos distintos: ni los contribuyentes ni los receptores de las transferencias pueden desplazarse, sólo pueden emigrar los contribuyentes (que no reciben transferencias), y sólo pueden emigrar los receptores de las transferencias. En el caso de que la jurisdicción fiscal sea de población fija - ni los contribuyentes ni los receptores de transferencias se desplazan - tanto en el supuesto de que la preocupación distributiva se limite a los pobres de la jurisdicción, como en el caso que exista una preocupación parcial por los pobres de fuera de la comunidad, la redistribución puede llevarse a cabo eficientemente por los Gobiernos locales e, incluso, con un sistema de votación mayoritario, más eficientemente que el Gobierno central. En los casos restantes es bastante probable que, como reconoce Pauly, el fracaso de las jurisdicciones fiscales separadas para interiorizar las interdependencias que provocan los movimientos migratorios lleven a la ineficacia, a menos que puedan introducirse unas transferencias intergubernamentales vinculadas, pero esto último supone dejar el peso de la redistribución en manos del Gobierno central.



Boadway y Wildasin (1986; pg .672-678) ofrecen en términos analíticos las propuestas de Pauly, exposición que no tiene objeto reproducir aquí. Baste recoger sus conclusiones respecto al problema de la asignación espacial de la función redistributiva: “La defensa de la descentralización es más fuerte cuando menos móviles son las personas, más dispares los gustos por la redistribución en las regiones y más redistribución puede considerarse que es de la clase óptima de Pareto y específica para las preferencias de los residentes locales” (pg. 677-678).

Pero aceptando que en cierta medida y bajo algunos supuestos ciertamente restrictivos es posible que los Gobiernos locales asuman funciones redistributivas, no cabe olvidar, como pone de relieve el trabajo de Greene (1970) y el del propio Pauly, que existen presiones para que la redistribución se realice al nivel central, en tanto parece ser cierta “la idea de que grandes proporciones de la mayoría de las poblaciones de los Estados pagarían menos impuestos si un proyecto que costara una determinada cantidad de dinero se financiara bajo los auspicios de los Estados”, dado que éstos suelen hacerlo con el impuesto sobre las ventas, siempre en el caso de los Estados Unidos de América (GREENE, 1970; pg. 399-400).

- *Equidad individual vertical*

A nuestro juicio se trata en este caso de una cuestión de filosofía social, como lo muestran las discusiones sobre la progresividad deseable - incluso sobre la óptima - de un sistema tributario. En este campo sin embargo parece existir casi unanimidad en aceptar que la búsqueda de este objetivo sólo puede abordarse por el Gobierno central, dado que la movilidad de los ciudadanos, especialmente los ricos, dentro de un Estado o región, puede dar al traste con las iniciativas de las posibles políticas redistributivas regionales.

“Ahora bien - señala muy acertadamente Albi (1978; pg. 69) - de esta situación no se deriva necesariamente que las diferentes regiones o estados no puedan tener una política redistributiva *común, negociada* (y aceptada) *entre todos los gobiernos de ese nivel*”. Para ello sería necesario un *aparato institucional* que, como resultado del compromiso entre las regiones, definiera la equidad vertical y sirviera de mecanismo redistribuidor general.

- *Equidad regional*

Lo que se pretende alcanzar desde esta perspectiva es que todas las regiones o Estados tengan una posición fiscal igual respecto a una pauta determinada. Aplicando el concepto de equidad horizontal, el instrumento igualatorio básico no puede ser otro que un sistema de *subvenciones*, organizadas por el Gobierno central, cuya finalidad sería distraer recursos de ciertas regiones para transferirlos a otras. De nuevo entramos en el tema de la financiación de

las autonomías, que no se considera en este trabajo, aunque vale la pena apuntar que la estructura de las subvenciones dependerá de los objetivos igualatorios que se fijen (capacidad contributiva, necesidades públicas, esfuerzo fiscal de la región, etc.) existiendo además diversos tipos de subvenciones con efectos distintos. El tema conduce además al de los criterios de reparto de las fuentes de ingresos entre la Hacienda central y la local a los diversos niveles posibles.

2.3. Descentralización y estabilización

En tercer lugar está la función fiscal de estabilización. Siguiendo a Del Moral (1975), el mantenimiento del pleno empleo con precios estables exige una *política mixta* fiscal y monetaria cuya efectividad depende básicamente:

- a) Del efecto expansivo del gasto público, es decir, de la cuantía del multiplicador, que es igual al recíproco de la suma de las propensiones marginales al ahorro y a la importación, de suerte, por tanto, que cuanto mayor sea el porcentaje que la comunidad adquiera del exterior, menor es el efecto expansivo de una elevación autónoma del gasto.
- b) Del control que las autoridades ejerzan sobre las variables monetarias y sobre las instituciones e intermediarios financieros.
- c) De las posibilidades de utilización de la Deuda interna, dada la muy inferior potencialidad de la deuda externa.

Ahora bien, si el porcentaje importado por las unidades locales es generalmente alto, si los empréstitos que éstas emiten o pudieran emitir no serán absorbidos por sus propios residentes sino en una proporción muy reducida y si, por último, es inadmisibles que el Gobierno central ceda sus facultades de regulación de la oferta monetaria a comunidades menores, ya que esta cesión crearía irresistibles incentivos a una rápida e incontrolable expansión de los activos líquidos y, en particular, a la financiación inflacionista de los gastos públicos locales, es lógico concluir con Del Moral que una política fiscal o monetaria de tipo estabilizador a nivel local ofrece serias e insalvables limitaciones.

Por ello y a fin de evitar una acción de los gobiernos locales paralela al sentido del ciclo económico, denominada como la *hipótesis de perversidad* por Hansen y Perloff después de una contrastación empírica que ha sufrido importantes ataques empíricos contradictorios, la función estabilizadora compete primordialmente al gobierno central. En apoyo de esta postura se cita lo ocurrido en los años 80 del siglo pasado en países de estructura federal como Argentina, Brasil y la extinta Yugoslavia, así como en algunos estados y ciudades de los Estados



Unidos en el siglo XIX. Estas experiencias han llevado recientemente a poner un fuerte énfasis en la importancia de que los presupuestos de las regiones descansen en sus propias fuentes de ingresos, implantando lo que se ha llamado una *restricción presupuestaria fuerte*, sobre todo tras el acento que se está poniendo en la disciplina fiscal, con la vuelta al principio del presupuesto equilibrado de la ortodoxia clásica y la condena tajante de los déficit públicos.

Si el sistema fiscal asegura a las regiones que sus déficit fiscales van a ser cubiertos por el gobierno central, que les concede una fianza o rescate (*bailout*) a su endeudamiento, debido a que tienen una *restricción presupuestaria débil*, se afirma (OATES, 2005; pg. 354) que hay incentivos irresistibles para que los gobiernos descentralizados asalten los bienes comunes, extendiendo los programas públicos más allá de los niveles de eficiencia y recurriendo al endeudamiento en vez de recaudar impuestos (dando lugar a *ilusión fiscal* entre los habitantes), creando con ello interferencias en los mercados de capitales y amenazando la estabilidad del sector público y del sistema financiero en su conjunto. Se trata de algo que ya había señalado McLure en su trabajo de 1967 sobre la posible exportación de impuestos de una jurisdicción a los habitantes de otras jurisdicciones.

Esta cuestión ha sido tratada extensamente entre otros por Wildasin (2004), Oates (2005 y 2006) y sobre todo por Rodden (2005). Como señala Wildasin, remite tanto a la asignación de funciones entre las diferentes jurisdicciones como a la estructura del endeudamiento público en una federación pero, como destaca Rodden, también remite al diseño del sistema de transferencias, ya que cuando los gobiernos regionales dependen mayormente de las transferencias, préstamos y esquemas de participación en ingresos, en vez de sus propios impuestos y tasas, pierde credibilidad el compromiso *ex ante* del gobierno central de mantener una política de no asumir deudas.

Pero tal conclusión no está refutada con la participación de los gobiernos locales en la discusión de la política de estabilización, participación que debe ser tanto mayor cuanto más importantes sean los recursos tributarios propios de los entes descentralizados en el conjunto del sistema tributario nacional. En el caso particular de que la política de estabilización se realice básicamente por medio de la política monetaria, «los entes descentralizados de gobierno deben considerarse a efectos estabilizadores como un grupo de agentes más de la economía - como pueden ser las empresas o los consumidores - que se adaptan a la política seguida por la Administración Central, sin necesidad de recortar su autonomía financiera por motivos estabilizadores» (CASAHUGA, 1984; pg. 855-6).

2.4. Descentralización y crecimiento

En cuarto lugar, por lo que respecta a la contribución de las Haciendas Locales al crecimiento económico, si ya es poco lo que se ha escrito a nivel global sobre el papel de la Hacienda Pública en el crecimiento - papel que como es sabido Musgrave subsume en la función de estabilización -, menos se encuentra al nivel del federalismo fiscal. Como señala Oates (1999), no hay una teoría de la descentralización fiscal y el crecimiento económico.

A este respecto, se han formulado tres hipótesis sobre la relación entre descentralización y crecimiento (BREUSS y ELLER, 2003; pg. 20): a) la descentralización aumenta la eficiencia económica del gasto público, por lo que sus efectos dinámicos deberían realzar el crecimiento; b) la descentralización puede llevar a la inestabilidad macroeconómica, lo que puede inhibir el crecimiento; y c) los países en desarrollo tienen entornos institucionales y económicos significativamente diferentes y puede que no obtengan los beneficios o sufran las consecuencias de la descentralización de la misma forma. Pues bien, los pocos estudios empíricos que han examinado la relación entre descentralización y crecimiento obtienen resultados ambiguos⁸.

El tema más debatido es si el Gobierno central debe intervenir a través de algún sistema de subvenciones para modificar las pautas de crecimiento regional existentes. Estas subvenciones, que pueden y suelen ir acompañadas de un conjunto considerable - no por menos ineficaz (BRAÑA, 1980) - de exenciones en los tributos locales, deben separarse de las que tienen por objeto la equidad.

2.5. Otras cuestiones

Antes de finalizar este apartado, hay que hacer referencia a algunas actividades que no reflejan claramente poderes discrecionales, pero que deben tenerse en cuenta al decidir el tamaño óptimo y las funciones a desempeñar por las jurisdicciones. En particular y siguiendo a King (1984; pg. 7): a) funciones de agencia del Gobierno central; y b) poderes de elaboración de normas legales en campos que tengan poca o ninguna relevancia para la política económica. Las primeras surgen principalmente como un tema de comodidad administrativa y tienden a ser financiadas por subvenciones en bloque. Las segundas pueden participar de la discusión sobre los bienes públicos locales, considerando además que su coste suele ser pequeño.

8 Ver la revisión de estudios que realizan Breuss y Eller (2003).



En resumen, el enfoque Tiebout-Musgrave-Oates de la descentralización fiscal, tomando como base las cuatro funciones musgravianas, permitiría que los Gobiernos locales o regionales asuman parte de la función de asignación fundamentalmente la referente a la provisión de bienes públicos locales a partir del tamaño óptimo de la jurisdicción determinado según la teoría de los clubs de Buchanan, tal como hacen Musgrave y Musgrave (1991; pg. 558-567).

Sólo en casos muy específicos podría descentralizarse la función de redistribución, estando más a favor aquellos que creen que hay que someter al gobierno a restricciones para que no se vuelva demasiado grande o ineficaz, en particular en el ámbito de las políticas redistributivas (BOADWAY y SHAH, 1995; pg. 103), puesto que consideran que el Gobierno central en ciertos casos y con un sistema de votación mayoritario produce el bien público redistribución en mayor cantidad que la exigida en el punto Pareto óptimo.

Por último, la exclusión de los gobiernos locales y regionales de las funciones de estabilización y crecimiento económico, debe matizarse en función de cuál sea el grado de autonomía financiera que hayan alcanzado, pues a mayor autonomía mayor implicación en ambas funciones, cobrando especial importancia el establecimiento de una restricción presupuestaria fuerte que limite la capacidad de endeudamiento de los gobiernos regionales y locales.

A la hora de decidir qué funciones e instrumentos se deben descentralizar, siguiendo a Musgrave y Mitchell (1970) se contaría con *cinco principios básicos y tres complementarios* que constituirían una especie de guía del federalismo fiscal:

- Principios básicos

- 1º Principio de diversidad, según el cual las comunidades pueden diferenciarse en sus preferencias sobre los bienes y servicios públicos.
- 2º Principio de equivalencia, según el cual cada tipo de servicio debe ser votado y financiado por los residentes del área a la que beneficia.
- 3º Principio de redistribución centralizada, basado en una imposición progresiva y un sistema de transferencias intergubernamentales.
- 4º Principio de neutralidad en la localización, según el cual se deben minimizar las interferencias que suponen las diferencias fiscales regionales, eliminando los impuestos diferenciales.
- 5º Principio de estabilización centralizada, en el sentido ya expuesto.

- Principios complementarios

- 6º Corrección de efectos externos, por parte de los niveles más altos de gobierno.
- 7º Provisión mínima de los servicios públicos esenciales, asegurada por el Gobierno central.
- 8º Igualación de la posición fiscal para asegurar unos servicios mínimos con esfuerzos fiscales comparables de las regiones.

3. Los principios del federalismo fiscal y su inconsistencia

Aunque no se abordan en este trabajo las distintas formas de financiación de las Haciendas Territoriales, teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto pueden extraerse cuatro características básicas de la teoría del federalismo fiscal (ALBI, 1978; BENNETT, 1987):

- 1ª La literatura adopta fundamentalmente un punto de vista teórico o, de aceptar la distinción metodológica entre enfoques «positivos» y «normativos», utiliza una perspectiva «normativa».
- 2ª Además adolece de una escasa viabilidad práctica.
- 3ª Se centra en la consideración de los medios técnicos a través de los cuales los diferentes niveles de gobierno pueden contribuir a los objetivos asignados al Gobierno central.
- 4ª “El carácter fuertemente «normativo» de la teoría se plasma en el supuesto implícito de que las conclusiones eficaces del análisis se llevarán a la práctica de manera inmediata y sin coste alguno”.

Pues bien, a continuación vamos a examinar cómo las bases sobre las que se asienta la teoría del federalismo fiscal son inconsistentes, al tener importantes problemas teóricos. La argumentación se va a referir únicamente a la función de asignación, si bien se debe señalar que la descentralización también puede tener efectos negativos sobre la equidad y sobre la estabilización. Respecto a la equidad, como ha señalado Prud'homme (1995), la gente pobre es pobre en todas partes y se le debe ayudar con independencia del lugar donde viva. La descentralización puede aumentar las disparidades y la conclusión que Prud'homme deriva de la investigación analítica y empírica parece confirmar que la reducción de la actividad redistributiva del gobierno central a favor de los niveles sub-nacionales aumenta las disparidades



inter-jurisdiccionales⁹. Y por lo que respecta a la función de estabilización, el trabajo de Rodden (2005) aporta un análisis teórico y empírico detallado sobre los problemas de disciplina fiscal a que puede dar lugar la descentralización cuando la restricción presupuestaria de los niveles inferiores de gobierno es suave y se financian mayoritariamente con transferencias del gobierno central. En el siguiente apartado se verá que, además del problema *teórico*, existe también un inadecuación de la teoría dominante del federalismo fiscal para construir *en la práctica* un sistema federal de Hacienda pública.

3.1. Las limitaciones del modelo de Tiebout

Comenzando por el modelo Tiebout, cinco son las principales objeciones que pueden realizarse al mismo (BUCHANAN y GOETZ, 1972; ALBI, 1978; MUELLER, 1979):

- a) Supone unos costes de movilidad nulos, puesto que Tiebout parte explícitamente de que todas las rentas se componen exclusivamente de dividendos, con lo que se niega que el traslado tenga costes. Sin embargo Oates (1999, pg. 1124; 2005, pg. 354) considera que incluso con ausencia total de movilidad existen ganancias en la descentralización de los bienes públicos locales, ya que el nivel eficiente de provisión variará entre jurisdicciones.
- b) La diversidad de distritos conlleva un aumento importante del coste de la toma de decisiones, reduciendo las ventajas de la heterogeneidad de jurisdicciones y su elevado número. Además, puede ocurrir perfectamente que en una misma área geográfica coexistan varias jurisdicciones, con lo que una gran parte de los ciudadanos pertenecería a varias de ellas, aumentando los costes personales. De hecho tendría que haber tantas jurisdicciones como diferentes estructuras de preferencias.
- c) Una tercera dificultad hace referencia a las posibles consecuencias segregacionistas - por niveles de renta, clase social, raza, etc. - a las que puede llevar la movilidad. Esta situación ya se da de hecho con las personas de altas rentas, que forman sus propias zonas residenciales, abandonando los centros urbanos en los que sin embargo desarrollan una parte considerable de su vida cotidiana, beneficiándose de los servicios sin contribuir a su mantenimiento, razón por la cual los respectivos gobiernos locales afectados atraviesan fuertes crisis financieras.

⁹ Llama poderosamente la atención que en ninguno de los tres trabajos de revisión de Oates de 1999, 2005 y 2006 se haga referencia alguna a esta crítica a la descentralización y sólo en el primero se trate de pasada la cuestión de la equidad en general.

- d) Como ha destacado Mueller (1979; pg.112), la votación con los pies alcanza la optimalidad de Pareto, satisfaciendo la condición de Kramer, únicamente cuando en relación al tamaño de la población, “1) el número de bienes públicos es pequeño, y/o 2) el número de diferentes preferencias sobre combinaciones de bienes públicos es pequeño”.
- e) Por último, el traslado de las personas puede causar costes tanto a la comunidad que los recibe - por producirse congestión -, como a la comunidad de salida por la infrutilización del capital social existente previamente como consecuencia de la emigración.

La contrastación empírica de la hipótesis de Tiebout es una tarea bastante difícil, pues las personas no toman sus decisiones de localización sólo ni principalmente por razones fiscales y a lo más que parece haberse llegado es a que los niveles de impuestos y servicios públicos pueden tener influencia sobre los valores de la propiedad inmueble (BOSCH, 205; pg. 8). Vistos los problemas que plantea el modelo de Tiebout y las propuestas que del mismo se derivan a la hora de solucionar los tres problemas básicos de la teoría de la asignación óptima de bienes públicos, al introducir la variable espacial, ha de señalarse en todo caso que posee la virtud de señalar como buenas todas aquellas medidas tendentes a disminuir los costes de movilidad, así como aquellas que favorezcan la multiplicidad de jurisdicciones, aspectos especialmente relevantes para el caso de la áreas metropolitanas.

3.2. El supuesto de provisión uniforme del gobierno central

Resulta llamativo que el modelo de descentralización suponga que si la provisión de los bienes públicos la realiza el gobierno central esta ha de ser forzosamente uniforme en todas las jurisdicciones. Pero ¿por qué no puede el gobierno central proporcionar el nivel eficiente del bien o servicio en cada jurisdicción? La respuesta negativa se apoya en dos argumentos (OATES, 2005 y 2006).

En primer lugar, por problemas de información: se supone que los gobiernos locales (¿y los regionales?) están mas cerca de sus electores y conocen mejor sus preferencias que el gobierno central, aunque surge aquí una curiosa dicotomía, pues se admite que el gobierno central si que conoce las preferencias de los ciudadanos por los bienes públicos de carácter nacional. En segundo lugar, se sugiere que hay restricciones políticas para que el gobierno central realice una provisión más generosa en unas jurisdicciones que en otras, al existir un sentimiento de que debe haber un tratamiento igual a escala nacional que hace difícil que el gobierno central varíe el nivel de provisión de los bienes públicos según las jurisdicciones.



Pero el propio Oates (2006) reconoce que estos argumentos no son del todo convincentes. Por una parte, en el mundo real se puede ver una variedad de proyectos de “barril de cerdo” bajo los cuales el gobierno central proporciona programas públicos especiales a sus votantes. “Pero incluso a un nivel más formal, no hay nada realmente, en principio, que impida al gobierno central obtener la información sobre las funciones de coste y las preferencias locales (aunque pueda ser costoso reunir esa información) y proveer entonces el nivel Pareto-eficiente del bien o servicio en cada jurisdicción” (OATES, 2006; pg. 9). De hecho el gobierno central puede dejar a los agentes locales la responsabilidad y la autoridad de responder a las circunstancias locales en la determinación de los programas, de lo que sería un ejemplo el sistema francés de prefecturas.

3.3. No hay desparramamientos inter-jurisdiccionales

Señala Oates (2006) que uno de los supuestos o condiciones del llamado teorema de la descentralización más directos es que se asume que los beneficios del consumo del bien público se limitan a aquellas personas dentro de la jurisdicción donde se provee y no hay por tanto desparramamientos inter-jurisdiccionales asociados a la provisión del bien. Pero si se viola esta condición, parece que la provisión debería ser centralizada. La respuesta es que habrá que comparar las ganancias de la provisión centralizada, para tener en cuenta los desparramamientos, con las pérdidas de adecuar la provisión a las circunstancias locales. O expresado de otra forma, la centralización puede incrementar el bienestar mejorando la coordinación, al tener en cuenta los efectos externos, pero ello puede representar una pérdida en la rendición de cuentas, al perderse el control local sobre los resultados.

En su trabajo de 2005 Oates liga esta cuestión a lo que llama la *teoría del federalismo fiscal de segunda generación*, cuyas aportaciones serían de dos tipos. Por una parte, frente al “federalismo económico” de la teoría de la primera generación, se recogen las aportaciones de la ciencia política sobre los procesos políticos y el comportamiento de los agentes políticos, reemplazando el supuesto de que los líderes políticos son déspotas benevolentes que maximizan el bienestar de sus representados. Tal como lo formula Rodden (2005; pg. 41), habría cuatro hilos conductores.

Primero, partiendo de la literatura de la ciencia política moderna, se considera a los responsables centrales, provinciales y locales como políticos con metas en su carrera más bien que como déspotas benévoloos o *leviatáns* buscadores de rentas. En segundo lugar, el énfasis se pone en la negociación dentro de las legislaturas o directamente entre los representantes de los estados y el gobierno central. Tercero, dado que los sistemas descentralizados no se asemejan a la división de la autoridad sobre los impuestos y del gasto presentada en los libros de texto sobre federalismo fiscal, la nueva literatura considera un forma más compleja, entrelazada, de gobierno de varias capas que tiene mucho en común con la teoría de los

contratos incompletos, poniendo énfasis en los incentivos para el oportunismo. Finalmente, partiendo de la teoría sobre los bienes públicos y de nociones de teoría de organización industrial, la nueva literatura presta mayor atención a las advertencias de Alexander Hamilton sobre los peligros de un gobierno central débil.

Por otra parte, ligando con el último aspecto señalado por Rodden, esta nueva generación teórica recoge la creciente literatura o bibliografía sobre los problemas de información, pues esta es por lo general asimétrica y unas partes tienen mayor conocimiento que otras sobre cosas como las preferencias, funciones de costes o esfuerzo. Una de las aplicaciones ha sido la utilización de los modelos de la teoría de la agencia o de principal-agente, de manera que la descentralización puede ser deseable incluso en casos de homogeneidad perfecta de las preferencias entre jurisdicciones, dado el mayor potencial de control o de rendición de cuentas bajo una provisión descentralizada. Si bien, como señala Oates, estos modelos tienen poco que decir sobre la estructura de las instituciones fiscales, con un enfoque de “federalismo administrativo” en el que los gobiernos regionales o locales son mayormente agencias que responden a las directrices del gobierno central.

3.4. Las diferencias entre jurisdicciones y la forma de conocerlas

Remy Prud'homme (1995) ha señalado que el modelo estándar del federalismo fiscal asume que la principal diferencia entre las diferentes jurisdicciones locales y regionales es sus respectivos gustos o preferencias. “En realidad, las principales diferencias son las rentas, ya sea en la renta de los hogares (que ciertamente explica la diferencia en los gustos) o en la renta imponible potencial”. En muchos países en desarrollo el problema no es revelar las tenues diferencias en las preferencias entre las jurisdicciones sino satisfacer las necesidades básicas, que en principio son bien conocidas.

Por otra parte, Prud'homme critica la asunción de que los contribuyentes-votantes expresan sus preferencias a través del voto, supuesto que guarda poca relación con el comportamiento electoral en los países en desarrollo, donde las elecciones, si es que existen, se deciden usualmente sobre la base de lealtades personales, tribales o de partidos políticos. En conexión con lo anterior, se asume también que los alcaldes desean satisfacer las preferencias de su electorado y tienen recursos suficientes para ello, pero a menudo el mandato electoral es vago, inconsistente o las dos cosas a la vez. Cabría traer a colación aquí las exigencias y los resultados del modelo de democracia representativa de Downs, en particular en lo que respecta a la forma de elaboración de los programas políticos, con una combinación de promesas muy generales y otras muy concretas para atraer a grupos de interés y su posterior aplicación, en la que interviene el aparato administrativo, que puede tener también su propia agenda.



3.5. El olvido de la eficiencia en la producción

Siguiendo de nuevo a Prud'homme (1995), el modelo estándar de la descentralización no dice nada o casi nada sobre la eficiencia en la producción. La cuestión es si la producción local o regional es más coste-efectiva que la nacional. Hay pocos estudios al respecto, pero hay algunas razones a priori para temer los efectos que puede tener la descentralización sobre la eficiencia en la producción.

Cuando hay economías de escala en la provisión descentralizada la cuestión es clara. Pero puede ocurrir que los funcionarios de la administración central sean más eficientes en la provisión que los funcionarios locales, lo que se debe a dos factores. Por un lado, los cuerpos de funcionarios del gobierno central es más probable que atraigan a personas más cualificadas, no tanto por los salarios sino por que hay mejores oportunidades de carrera, con una mayor diversidad de tareas, más posibilidades de promoción y menor interferencia de los políticos. Por otra parte, las administraciones centrales invierten más en tecnología, desarrollo, promoción e innovación, especialmente en los países en desarrollo en comparación con las administraciones locales.

Esto conecta con las reflexiones de Oates (1999) sobre el federalismo de laboratorio y la reforma del Estado de Bienestar. Se argumenta que el fallo de algunos programas de lucha contra la pobreza responsabilidad del gobierno federal en los Estados Unidos ha llevado a su transferencia a los estados, con la intención de ver qué clase de programas funcionan mejor. Pero el problema es que existe una externalidad informativa, pues si los estados adoptan políticas nuevas y experimentales generan información valiosa para los demás, lo que crea el incentivo estándar a comportarse como viajero gratuito. “Desde esta perspectiva, deberíamos esperar demasiado poca experimentación e innovaciones en las políticas en un sector público altamente descentralizado. Por supuesto, como muestra Strumpf, no está claro si un resultado centralizado o descentralizado resultará en más política de innovación” (OATES, 1999; pg. 1133).

91

3.6. La invalidez general del “teorema” de la descentralización

La crítica mucho mas severa al teorema de la descentralización fiscal en la formulación de Oates, hasta el punto de poder hablar de su invalidez, está brillantemente desarrollada en dos de los últimos trabajos que pudo publicar Antoni Casahuga (1982a y 1982b). Casahuga parte de que “el supuesto implícito de la eficiencia del suministro descentralizado contiene ya la conclusión del teorema: que en iguales condiciones de coste, el suministro centralizado nunca alcanzará una mayor eficiencia que el suministro descentralizado” (1982a; pg. 42).

Para que exista una asignación eficiente de recursos a nivel descentralizado habrá que preguntarse sobre la forma de agregación de las demandas individuales en cada jurisdicción.

Si suponemos que las decisiones colectivas se adoptan por el procedimiento de votación mayoritaria, sólo en el caso de que exista un individuo en cada jurisdicción o que todas las personas dentro de una misma jurisdicción tengan la misma demanda de bien público y se enfrenten a los mismos precios-impuestos, podrá afirmarse la eficiencia de los resultados de las decisiones colectivas independientemente de las instituciones, por lo que la aplicación del teorema resulta tan limitada que deviene irrelevante y carente de toda generalidad. Por el contrario, “es suficiente encontrar un caso en que esta inferioridad en eficiencia de las soluciones descentralizadas ocurre para poder afirmar la invalidez general del teorema de la descentralización” (CASAHUGA, 1982a; pg.43).

En el apéndice se recoge con todo detalle la demostración de Casahuga, con el que hay que concluir: «Nuestro sencillo modelo nos acaba de proporcionar una situación cuyos resultados contradicen el teorema de la descentralización, hecho que pone de relieve la invalidez *general* de este teorema, aunque consiguiera formularse alguna vez de forma no tautológica».

El propio Casahuga rebate la principal objeción que podría formularse a su demostración: que existiendo movilidad perfecta, el equilibrio alcanzado no sería estable, al operar el mecanismo de ajuste de Tiebout, produciéndose un nuevo equilibrio en el que la eficiencia de la solución descentralizada sería de nuevo superior. Pero la cuestión que estamos tratando ahora es que, como señala Casahuga (1982a; pg. 47), «la potencial relevancia del teorema de la descentralización debería buscarse en el hecho de que nos asegura una mayor eficiencia de las decisiones descentralizadas de suministro público, *aunque, o especialmente cuando dejara de operar el mecanismo de ajuste tieboutiano*». Además, no cabe olvidar que el modelo de Tiebout, como ya se vio, supone unos costes nulos de desplazamiento, así como la ausencia de preferencias de localización previas de los ciudadanos. Si los costes de movilidad son mayores que las ganancias de bienestar derivadas del paso de una solución centralizada a otra descentralizada, la solución centralizada será otra vez la más eficiente.

Si el teorema de la descentralización no es válido, cualquier intento de argumentar a partir de él ventajas o desventajas de estructuras centralizadas frente a descentralizadas, o de diversas estructuras descentralizadas entre sí, tampoco será válido. Tal es el caso de la argumentación de Oller (1981) que sostiene, sobre la base del teorema de Oates, que las mejoras en eficiencia obtenidas de una descentralización con redistribución territorial son menores de las que se derivan de una descentralización no redistributiva. Con un modelo semejante al que se acaba de exponer, Casahuga (1982b) demuestra la superior eficiencia de una descentralización redistributiva.



3.7. Otras críticas o peligros de la descentralización

Vito Tanzi (2000) ha señalado un variado conjunto críticas por los peligros que puede conllevar la descentralización, no recogidas hasta ahora y que sólo mencionaré.

En primer lugar, señala que la alternativa a la provisión centralizada no siempre es la descentralización, puede ser también la privatización. En segundo lugar, la descentralización suele venir acompañada de más regulaciones y de la fragmentación del mercado, que puede venir provocada también por la competencia fiscal entre jurisdicciones. En este punto hay una importante discrepancia con algunos desarrollos recientes de la teoría de la descentralización, que señalan las ventajas de la competencia entre jurisdicciones, el federalismo competitivo, al considerar que un sistema federal estructurado adecuadamente y una economía de mercado pueden inter-actuar de forma que se refuercen mutuamente para proporcionar lo que llaman un sistema de “federalismo preservador del mercado” (QUIAN y WEINGAST, 1997). Dejando a un lado los fuertes supuestos en los que descansa esta propuesta teórica, la evidencia empírica permite más bien apoyar la tesis de que una competencia activa entre jurisdicciones da lugar a niveles y patrones de actividad económica distorsionados, generando una carrera hacia abajo con una provisión sub-óptima de servicios públicos. Además, trabajos recientes y la experiencia de algunos países sugieren que un gobierno central débil puede ser manipulado por intereses regionales fuertes en formas bastante destructivas (OATES, 2005; pg. 364). Tampoco hay evidencia clara de que la descentralización haya permitido controlar efectivamente el crecimiento del sector público como sostiene la teoría de la elección pública ¹⁰: valga como ejemplo que dos estudios realizados en España llegan a conclusiones opuestas (BOSCH, 2005; pg. 9)

En tercer lugar, menciona Tanzi los problemas con la información estadística y la falta de transparencia cuando se descentraliza, bien conocidos en nuestro país. En cuarto lugar, la descentralización ha sido a menudo y en muchos países un obstáculo a la reforma fiscal. En quinto lugar, surgen problemas serios cuando hay recursos naturales localizados en algunas regiones en particular, pudiendo traer a colación lo que está ocurriendo actualmente en España con el agua y su gestión. Por último, un peligro que también señala Prud'homme es la corrupción, que se considera mayor en el ámbito local que en el nacional, por lo que la descentralización puede conllevar el aumento del nivel de corrupción global.

¹⁰ La teoría justifica las jurisdicciones múltiples como método de contrarrestar el monopolio del Estado protector o Leviatán, al establecerse restricciones constitucionales a su dominio, línea que desarrollan Brennan y Buchanan (1980) Vid. también Sáenz de Buroaga (1979).

4. Los problemas de la teoría del federalismo fiscal en la práctica

Ahora bien, si la teoría del federalismo fiscal basada en las contribuciones de Tiebout-Musgrave-Oates no permite afirmar con generalidad la superioridad de las soluciones asignativas descentralizadas para la provisión de bienes públicos, al introducir en éstos la componente espacial y dejando a un lado los intentos de construir una alternativa teórica que fundamente el sentimiento generalizado de que la descentralización supone la obtención de ganancias de bienestar, existen también al menos tres objeciones de tipo práctico a las conclusiones que puedan obtenerse.

En primer lugar, las reglas musgravianas *no permiten asignar competencias de gasto* entre niveles gubernamentales distintos y sin embargo éste es el problema que se plantea cuando se inicia un proceso de descentralización del Sector público. Esta limitación ha sido señalada claramente por Casahuga (1978; pg. 316): "La razón básica de esta impotencia la hallamos en la identificación musgraviana entre objetivos (o funciones) y competencias. El problema que se plantea al diseñar una constitución - o un programa descentralizador - no es el de asignar objetivos entre distintos niveles de Gobierno, sino el de asignar competencias entre estos niveles, es decir, delimitar lo que pueda o no pueda hacer cada nivel de Gobierno. Las reglas de Musgrave podrían tener sentido solamente en el caso extremo e irreal en que cada medida de política pública únicamente tuviera impacto sobre un solo objetivo".

En parecido sentido, Prud'homme (1995) señala que las cuestiones a debatir son no tanto si descentralizar en general sino qué funciones descentralizar, en qué sectores, en qué regiones y no tanto si un servicio debe ser provisto por el gobierno central, el regional o el local, sino más bien cómo organizar su producción conjunta y la provisión por los diferentes niveles ¹¹.

El propio Oates ha reconocido este problema al señalar que los preceptos de su teoría de la descentralización deben considerarse más como "directrices" que "principios" firmes. "Es más, esta prescripción es completamente general. No ofrece una delineación precisa de los bienes y servicios específicos que deben ser provistos por cada nivel de gobierno" (OATES, 1999; pg. 1122). De hecho los gobiernos regionales y locales han asumido una cantidad significativa y en algunos casos mayoritaria de funciones redistributivas, tal como ponen de manifiesto las investigaciones realizadas en España ¹².

11 Me remito al apartado quinto del artículo de Prud'homme (1995), en el que bajo el título "Beyond the Centralization-Decentralization Dichotomy", trata *in extenso* las cuestiones recogidas en el texto.

12 Vid. Molero (2002) para el período 1984-1998. La reforma en curso de los estatutos sin duda va a agrandar aún más si cabe la distancia entre las prescripciones teóricas y la realidad, con cesión de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas inexplicables desde la teoría del federalismo fiscal, ya sea de la primera o de la segunda generación. Es más, en una aplicación a las competencias de la Unión Europea (BREUSS y ELLER, 2003) se constata que las funciones que debería asumir la Unión quedan en manos de los estados miembro (defensa), mientras que otras que deberían quedar bajo responsabilidad de los estados miembro son competencia de la Unión (agricultura).



Esta carencia se pone de manifiesto incluso en trabajos recientes que tratan de aportar algunas bases conceptuales para la descentralización del gasto público y la asignación de servicios públicos a municipios y regiones, puesto que no pasan de proporcionar algunas recomendaciones generales ¹³. De hecho Dafflon al analizar la distribución de competencias de gasto en Suiza señala: “La asignación de funciones entre los tres niveles del gobierno ha cambiado continuamente en los 150 años de existencia de la confederación. La división “óptima” de competencias por supuesto nunca es definitiva y la cuestión de qué tareas deben ser asignadas a cada nivel de gobierno nunca ha tenido una respuesta definitiva. La división de gastos públicos se puede explicar en términos de subsidiariedad y centralización. Sin embargo, debe decirse que el proceso entero ha sido laborioso y algo conservador, con estrategias políticas y burocráticas trabando a menudo los resultados.” (DAFFLON, 2002; pg. 7).

En segundo lugar que, como ha destacado el profesor Albi (1978; pg. 81-82) en la teoría del federalismo fiscal *no existe “un modelo de negociación* entre los diversos gobiernos que integran la estructura del Federalismo (...) Las cuestiones técnicas tratadas por el Federalismo Fiscal son importantes, pero el enfoque que sigue el análisis le impide englobar el tema de las divergencias existentes entre las preferencias de los diversos gobiernos; el análisis deja de considerar el tema central de cómo *negociar* esas preferencias”.

La anterior objeción no es sino una derivación de un defecto de la teoría del federalismo fiscal, señalado en su día tanto por Albi (1978) como por Casahuga (1978) y Bennett (1987) y al que ya hemos hecho referencia: la ingenuidad de considerar el marco político como dado, en el que los políticos y, por tanto, el poder político se consideran variables exógenas, careciendo de un marco político y constitucional realista. Esto nos lleva ineludiblemente a considerar no sólo la demanda de bienes públicos, sino también su oferta y los factores que la determinan. Una prueba de la importancia de este tipo de razonamiento puede darla el trabajo de Noam (1982) en el que, con datos procedentes de 1.100 ciudades de los Estados Unidos de América, llega a la conclusión de que en la elección de un nivel descentralizado en la regulación económica gubernamental en el sector de la construcción, el principal factor explicativo de la descentralización se encuentra en el peso relativo de los grupos de interés. En definitiva que no puede olvidarse que detrás de todo proceso de descentralización política está el hecho de que se descentraliza el poder y que las instituciones importan.

13 Aparte del trabajo de Boadway y Shah (1994), del que se da cuenta en Braña y Serna (1999), pueden verse los de Shah (1994 y 2004) y Wildasin (2004). Una excepción es el trabajo de Burki, Perry y Dillinger (1999), en el que a partir de unas reflexiones generales, se analiza con detalle la descentralización de los gastos en educación, salud y carreteras y su financiación. Por supuesto no presto atención a trabajos que pretenden analizar la descentralización de las funciones de gasto público utilizando un modelo de agente representativo que corresponde al votante mediano, en el que todas las personas tienen la misma función de utilidad, distribuyéndose de manera uniforme por todo el territorio, aunque eso sí se les permite tener preferencias por distintos tipos de bienes públicos y demandar cantidades distintas de los mismos, por considerarlos trabajos puramente académicos y sin relevancia práctica.

De nuevo Oates reconoce que el diseño institucional es relevante, al señalar que “hay algo más que diseñar en un sistema federal que únicamente la asignación de funciones a los niveles de gobierno apropiados. Además, necesitamos un conjunto de instituciones formales e informales que incorpore la clase correcta de incentivos para las decisiones públicas” (OATES, 1999; pg. 1140). Además, “El sistema fiscal está encajado en el sistema político y la forma en la que funciona la descentralización depende claramente de las instituciones políticas y también de las fiscales.” (OATES, 2006; pg. 25).

Y en tercer lugar, *el olvido de los factores geográficos*, en particular de dos aspectos resaltados por Bennett (1987; pg. 273-274). El primero es de carácter técnico, argumentando que, en lo que se refiere a la equidad y la eficiencia, muchos bienes públicos poseen aspectos de «pureza» local e «impureza» nacional que hacen deseable su administración y financiación local sobre y por encima de razones de preferencias locales, esto es, son técnicamente (relativamente) bienes públicos locales. Por lo tanto existen preocupaciones legítimas sobre la administración local y, en una democracia representativa, también sobre el gobierno local.

Pero también hay que tener en cuenta, tal como destaca Oates que la existencia y magnitud de los efectos de desparramamiento de las políticas públicas locales depende claramente del alcance geográfico de la jurisdicción relevante: “En la práctica, muchos de los problemas surgen del conjunto de fronteras existentes que están en gran medida determinadas histórica y culturalmente y que pueden tener poco sentido en términos de las realidades económicas y geográficas” (1999, pg. 1130) Por ejemplo, muchas regiones están diseñadas malamente para hacerse cargo de la provisión de ciertos bienes públicos importantes, notablemente los recursos medio-ambientales: históricamente los ríos se han utilizado para establecer fronteras, pero desde la perspectiva de una gestión eficiente esta es la peor clase de frontera, pues implica que dos jurisdicciones distintas toman decisiones que afectan a un bien público en cuyo producto participan conjuntamente.

El segundo aspecto geográfico es la existencia o la emergencia de un consenso local y una cohesión social, basada en condiciones históricas, culturales o de otro tipo, que dictan objetivos variables localmente y prioridades políticas que están en desacuerdo con las políticas centralistas. La teoría económica existente asume que las personas difieren en sus gustos sólo en lo que respecta a la renta y no en otros aspectos, que actúan como restricciones estructurales no menos predominantes, tales como la localización del lugar de trabajo y la oferta de vivienda, que son sin embargo dos de los mayores determinantes de la localización.

Por último, el grado de urbanización facilita también la descentralización: las bases imponibles están más diversificadas y se mejora el control democrático cuando hay una alta proporción de habitantes viviendo en ciudades (PRUD'HOMME, 1995).



5. Conclusión. Sobre los criterios para un proceso de descentralización del gasto público.

Como ha destacado Tornos (1981; pg. 51), no cabe duda que en un proceso de descentralización política y económica el reparto de competencias es lo que determina el *quántum* de poder político que se reconoce a los nuevos entes.

A la hora de decidir qué programas de gasto público, o qué competencias de legislación o regulación deben asumir los Gobiernos descentralizados, se han propuesto un cierto número de criterios de carácter teórico¹⁴. Pero el hecho de que sepamos que tras la aplicación de estos criterios teóricamente existe una atribución óptima de competencias y que, en muchos casos, para alcanzarla es necesario que la provisión sea descentralizada, en el mundo de la realidad ello no implica que pueda determinarse siempre si una atribución de competencias es la “óptima” (en el sentido de que posibilite la consecución de un *optimum optimorum* tecnológico), y ni siquiera garantizarse que la atribución de competencias es “la mejor de las posibles”.

La razón de esta indeterminación y falta de garantía es doble. Radica por un lado, como ya se ha señalado, en que los criterios teóricos existentes son poco claros como regla normativa de atribución de competencias entre distintos niveles de gobierno, lo que con frecuencia limita el análisis a la valoración de si la atribución de competencias es la “correcta”, en el sentido de que no vulnera, de forma significativa, los criterios teóricos.

Por otro lado, cuando se analizan experiencias históricas concretas, es posible darse cuenta de que los criterios económicos no han sido precisamente los predominantes en el reparto de competencias. Son o han sido más bien criterios de tipo político-institucional los que han predominado, o al menos han compartido el protagonismo junto a los criterios técnicos, apoyados en el análisis comparado de otras experiencias históricas de descentralización. Y ello por una razón comprensible: los procesos de descentralización fiscal están conducidos por motivos y deseos incardinados en el ámbito de las ideas políticas y del ejercicio del poder. De otra forma no es posible entender la demanda de competencias exclusivas sobre aeropuertos internacionales, o la necesidad de reinventar agencias de coordinación entre regiones, por ejemplo en cuestiones tributarias, atención a las personas dependientes, medioambiente, urbanismo y vivienda.

Dicho de otra manera, como ha destacado el profesor Salinas (1991; pg. 42), la teoría tradicional del federalismo fiscal “no resulta capaz de presentar ninguna justificación definitiva ni en favor ni en contra de la descentralización del poder fiscal del Estado. Esto no puede extrañar si se acepta la idea - bastante obvia por otra parte - de que el federalismo fiscal es un fenómeno *fundamentalmente político* que tiene mucho que ver con un sistema político de distribución del poder en la búsqueda de un mecanismo de contrapesos y frenos recíprocos. En

¹⁴ En Braña y Serna (1997) se recogen y comentan algunos de estos criterios.

consecuencia, todo el razonamiento de la teoría tradicional constituye un planteamiento teórico incompleto donde se echa en falta un dato sustancial para cualquier tipo de conclusión normativa, a saber: ¿qué tipo de proceso político, el desarrollado a nivel central o el desarrollado de forma descentralizada, es más adecuado para “revelar” las preferencias de los ciudadanos y para modelar los “outputs” gubernamentales de una forma más acorde con las mismas?”

Esta línea ha sido explorada por Inman y Rubinfeld (1997) al incorporar explícitamente ciertas finalidades políticas en una función objetivo más amplia, de forma que por ejemplo puede haber conflictos entre la eficiencia económica y la participación política, pues la descentralización aumenta la influencia y el esfuerzo de los ciudadanos, reforzando una mayor descentralización por encima de lo que aconsejaría un ejercicio de optimización económica.

Por ello, un modelo que dé la misma importancia a las variables político-institucionales y a los criterios técnicos, del tipo del propuesto entre otros por Breton y Scott (1978) y Bennett (1987), parece mucho más adecuado que el modelo exclusivamente teórico dominante en la actual teoría del federalismo fiscal. Este es el enfoque que propuse en mi trabajo con el profesor Serna (BRAÑA y SERNA, 1997 y 1999), en el que se abordaba una triple tarea:

- a) Diseñar un cuadro comprensivo de las diferentes actuaciones del sector público, a partir de una clasificación funcional detallada.
- b) Establecer un conjunto de criterios que orienten la atribución a cada nivel de las funciones seleccionadas por la tarea precedente, combinando los de carácter técnico con los político-institucionales y teniendo en cuenta que las competencias pueden ser *exclusivas* (diferenciando entre competencias legislativas exclusivas y ejecutivas exclusivas) o *compartidas* (en este caso distinguiendo si la competencia incluye el desarrollo legislativo y reglamentario y la ejecución, o sólo la mera ejecución). Y complementariamente, si se trata de *regular*, *armonizar*, o *coordinar* las diversas competencias. En el trabajo se ofrecía un cuadro detallado de las diversas funciones de gasto y de la conveniencia y el nivel de descentralización propuesto, que se recoge como apéndice 2 y que considero sigue vigente, aunque del mismo se podía desprender un carácter predominantemente centralista, que hay que matizar de tener en cuenta los problemas de asimetría en la información.
- c) Una vez especificados los instrumentos constitucionales mediante los que pueden realizarse cambios en la tabla de asignaciones construida a partir de la realización de las dos primeras tareas, evaluar el coste del proceso de descentralización, en particular los costes de transacción. Para ello debe disponerse de un modelo de negociación entre los diversos gobiernos que han de integrar o integran la estructura federal o descentralizada.



Este enfoque, en el que se tienen en cuenta los factores políticos e institucionales, permite entender por qué la conclusión que alcanzaba hace diez años, en el sentido de que la enseñanza de los procesos de descentralización era que la técnica de descentralización se basaba en las competencias compartidas, más que en las exclusivas, no se está cumpliendo hoy en España apareciendo una corriente de opinión con cierto peso que propone un federalismo competitivo (MUSONDA y BULLIARD, 2004) frente al federalismo cooperativo por el que apostaba entonces.

Por último, si como se acaba de señalar, puede razonablemente pensarse que los criterios teóricos derivados del análisis económico aquí propuestos son demasiado “centralistas”, es fundamental recordar que en todo proceso de descentralización regional, de devolución o de construcción de un estado federal, los criterios político-institucionales importan más que los criterios técnico-económicos, por mucho que pueda pesar a algunos economistas. De otra manera no es posible entender la discusión sobre el traspaso de determinadas competencias en la actual revisión de los Estatutos en España, en el que se pide competencia exclusiva en materias para las que los criterios del federalismo fiscal recomiendan como mucho que sean compartidas y en algunos casos incluso la provisión centralizada, dada el área de beneficiarios, la existencia de importantes economías externas y de economías de escala.

Bibliografía

- ALBI, E. (1978): “El federalismo fiscal” *Hacienda Pública Española*, Nº 51.
- BAREA, J. (1989): “El gasto público en las Comunidades Autónomas”. En *Varios Autores, Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- BENNET, R. J. (1987): “Tax assignment in multilevel systems of government: a political - economic approach and the case of Spain”. *Environment and Planning C. Government and Policy*. Volume 5.
- BLANCO-MAGADÁN, J. A. (1980): “Descentralización del Sector público” *Hacienda Pública Española*. Nº 67.
- BOADWAY, R. W. y SHAH, A. (1995): “Fundamentos económicos de los acuerdos fiscales intergubernamentales”. En *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*. Junta de Castilla y León. Salamanca.
- BOSCH, N. (2005): “La descentralización del poder de gobierno y la eficiencia”. *Economistas*. Nº 105, Año XXIII.

- BRAÑA, Francisco Javier (1980): “La distribución regional del gasto fiscal en España, 1964-1977. Una aproximación” *Investigaciones Económicas*. Nº 13.
- BRAÑA, Francisco Javier y SERNA, Víctor Manuel (1997): *La descentralización de competencias de gasto público. Teoría y aplicación a España*. Editorial Cívitas. Madrid.

(1999): “La descentralización de las competencias de gasto público. Un análisis del caso español, 1979-1994”, *Hacienda Pública Española*, nº 148.
- BRENNAN, G. and BUCHANAN, J. (1980): *The power to tax*. Cambridge University Press.
- BRETON, A. y SCOTT, A. (1978): “El problema de la asignación en estructuras federales” *Hacienda Pública Española*. Nº 63-1980.
- BREUSS, F. y ELLER, M. (2003) : *Efficiency and Federalism in the European Union The Optimal Assignment of Policy Tasks to Different Levels of Government*. Research Institute for European Affairs. University of Economics and Business Administration, Vienna. Working Paper nº 50.
- BROWN, C. C. y OATES, W. E. (1987): “Assistance to the Poor in a Federal System”. *Journal of Public Economics*. Vol. 32, nº 3.
- BUCHANAN, J. (1950): “Federalismo y equidad fiscal” En R. A. Musgrave y C. S. Shoup, *Ensayos sobre Economía Impositiva*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.

(1965): “Teoría económica de los clubs” *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.

(1974): “Quién debería distribuir qué en un sistema federal” *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.
- BUCHANAN, J. y GOETZ, C. J. (1972): “Límites de eficiencia a la movilidad fiscal: Una valoración del modelo de Tiebout” *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.
- BURKI, S. J., PERRY, G. E. y DILLINGER, W. R. (1999): *Beyond the Center: Decentralizing the State*. World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- CASAHUGA, A. (1978): “Aspectos de la descentralización fiscal: una visión crítica del enfoque de Musgrave” *Hacienda Pública Española*. Nº 50

(1982a): “La invalidez general del teorema de la descentralización” *Cuadernos Económicos de ICE*. Nº 20.



(1982b): "Autonomías, eficiencia, redistribución y volumen del Sector público" *Hacienda Pública Española*. Nº 75.

(1984): "Descentralización de la actividad pública y autonomía fiscal. Esbozo de un esquema alternativo" En *Aspectos Regionales de la Política Fiscal*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Tomo II.

- CASTELLS, A. (1988): "El proceso de descentralización del Sector público en España". *Hacienda Pública Española*. Nº 110/111.
- CORTECERO, J. A., GÓMEZ, J. S. y SÁNCHEZ, A. M. (1988): "La distribución económica y funcional del gasto público en España entre los diversos niveles de gobierno" *Hacienda Pública Española*. Nº 113.
- DAFFLON, B. (2002): *Fiscal Federalism In Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation*. University of Fribourg, Switzerland
- Del MORAL, J. (1975): "Eficiencia económica y actividad financiera de la Hacienda Local" *Hacienda Pública Española*. Nº 35.
- GREENE, K. V. (1970): "Algunas consideraciones institucionales en las relaciones fiscales interfederales" *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.
- HOCHMAN, H. M. y RODGERS, J. D. (1969): "La redistribución óptima de Pareto" *Hacienda Pública Española*. Nº 32-1975.
- INMAN, R. P. y RUBINFELD, D. L. (1997): "Rethinking Federalism". *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 11, nº 4. Fall.
- JAÉN, M. y MOLINA, A. (1996): "El proceso de descentralización del gasto público en España". *Hacienda Pública Española*. Nº 137-2.
- JIMÉNEZ-BLANCO, A. (1989): "La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas" En *Varios Autores, Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- JIMÉNEZ-BLANCO, A. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (1997): *El Estado de las autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*. 4 volúmenes. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces & Banco Central Hispano. Madrid.
- KING, D. (1984): *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. George Allen & Unwin. London. (Existe versión española del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1988).

- (1993): "Issues in Multi-Level Government" En P.M. Jackson (Ed.), *Current Issues in Public Sector Economics*. McMillan, England. Cap. 7.
- LADD, H. F. y DOOLITTLE, F. C. (1982): "Which Level of Government Should Assist the Poor?". *National Tax Journal*. Vol. 35.
 - MEULDERS, D. y SIX, J. L. (1984): "El federalismo fiscal en Bélgica, en la República Federal de Alemania y en Suiza" *Presupuesto y Gasto Público*. Nº 21.
 - MOLERO, J. C. (2002): *Gasto Público y Federalismo Fiscal en España. Período 1984-1998*. Consejo Económico y social. Madrid. Colección Estudios.
 - MUELLER, D. C. (1979): *Elección Pública*. Alianza Editorial, Madrid, 1984.
 - MUSGRAVE, R. A. (1959): *Teoría de la Hacienda Pública*. Aguilar. Madrid, 1968.
 - MUSGRAVE, R. A. y MITCHELL POLINSKY, A. (1970): "La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos. Un punto de vista crítico" *Hacienda Pública Española*, Nº 35-1975.
 - MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1991): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. McGraw Hill. 5ª ed. Madrid.
 - MUSONDA, F. y BULLIARD, P. (2004): *The Modern Market System and Federalism*. The Institute of Federalism. Fribourg, Switzerland.
 - OAM, E. (1982): "The choice of governmental level in regulation" *Kyklos*. Vol. 35, Fasc. 2.
 - OATES, W.E. (1977): *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- (1999): "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal Of Economic Literature*. Vol. XXXVII, September.
- (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism". *International Tax and Public Finance*. Vol. 12.
- (2006): *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*. www.law.nyu.edu/bradfordconference/papers/Oates.pdf (Consultado en Junio de 2006).
- OLLER, J. L. (1981): "Efectos de las autonomías sobre eficiencia y tamaño del Sector público" *Papeles de Economía Española*. Nº 7.



- OLSON, M. (1969): "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of responsibilities among different levels of Government" *American Economic Review*. (Proceedings) Nº 59.
- PAULY, M. (1970): "Optimalidad, bienes públicos y Gobiernos locales: Un análisis teórico general" *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.

(1973): "La distribución de la renta como bien público local" *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.
- PRUD'HOMME, R. (1995): "The dangers of decentralization". *The World Bank Research Observer*. Vol. 10, nº 2, August.
- QIAN, Y. y WEINGAST, B. R. (1997): "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives". *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 11, nº 4. Fall.
- RODDEN, J. A. (2005): *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge University Press.
- RUÍZ-HUERTA, J. y GIMÉNEZ, A. (1990): "On Measuring Decentralization and Decision-Making Power Distribution: The Case of Spain" *International Institute of Public Finance, 46th Congress*. Berlin, 27-30 August.
- SÁENZ DE BUROAGA, G. (1979): "Descentralización del gasto público y de competencias a jurisdicciones autónomas" *Presupuesto y Gasto Público*. Nº 3.
- SALINAS SÁNCHEZ, J. (1991): *Economía Política del Federalismo Fiscal Español*. Instituto de Estudios Fiscales. Monografía nº 100. Madrid.
- SERNA DE LOS MOZOS, V. M. (1994): *Atribución de Competencias y Asignación de Recursos en la comunidad Autónoma del País Vasco*. Diputación Foral de Guipúzcoa y Universidad de Deusto. San Sebastián.
- SHAH, A. (1994): *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. World Bank, Policy and Research Series.

(2004): *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies Progress, Problems, and the Promise*. World Bank Policy Research Working Paper 3282, April.
- TANZI, V. (2000): *On Fiscal Federalism: Issues To Worry About*. Conference on Fiscal Decentralization, International Monetary Fund. www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf

- TEUTEMANN, M. (1993): "The role of the EC budget in the fields of defence, external affairs and international assistance - as seen from the perspectives of fiscal federalism and public choice theory". *European Economy*. Nº 5-1993. Pg. 279-294.
- TIEBOUT, C. M. (1956): "Una teoría del gasto público local" *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.

(1961): "Una teoría económica de la descentralización fiscal" *Hacienda Pública Española*. Nº 37-1975.
- TOBOSO, F. y OCHANDO, C. (2000): "Descentralización de las responsabilidades de gasto y evolución de los gastos redistributivos en la España democrática : un análisis comparativo" *Presupuesto y Gasto Público*, Nº 26, 200.
- WALSH, C. (1993): "Fiscal federalism: An overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community" *European Economy*. Nº 5-1993. Pg. 25-62.
- WILDASIN, D. E. (2004): "The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework". *National Tax Journal*. Vol. 57, nº 2.
- WILLIAMS, A. (1966): "La provisión de bienes públicos en un sistema de gobierno local" *Hacienda Pública Española*. Nº 35-1975.
- ZUBIRI, I. (1988): "Sobre la asignación de gastos en un sistema federal" *Economía Pública*. Nº 1. Pg. 67-78.



APÉNDICE 1.

La crítica de Casahuga al “teorema” de la descentralización de Oates.

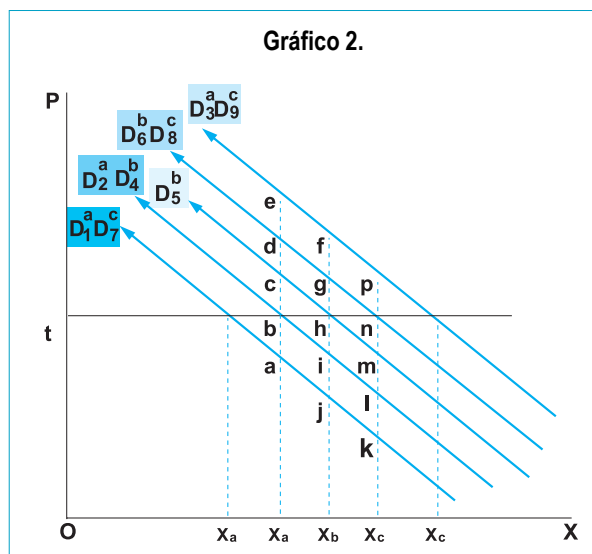
En su exposición Casahuga parte de un modelo en el que existen nueve personas, que deben decidir mediante votaciones mayoritarias la cantidad a suministrar de un bien público X . Las curvas de demanda de estas personas aparecen en el Gráfico 2, en el que se representa también el precio-impuesto que deben satisfacer que, al suponer costes constantes a escala, es el mismo para todos.

Las nueve personas se reparten espacialmente en tres jurisdicciones geográficamente separadas A , B y C , conteniendo cada una de ellas tres personas. En la jurisdicción A están las personas 1, 2 y 3, cuyas curvas de demanda son D^a_1 , D^a_2 y D^a_3 . De la misma forma D^b_4 , D^b_5 y D^b_6 son las curvas de demanda del bien público para las personas de la jurisdicción B y D^c_7 , D^c_8 y D^c_9 las curvas de demanda de las tres personas pertenecientes a la jurisdicción C .

Puede observarse que en esta comunidad existen personas con idénticas curvas de demanda (D^a_1 y D^c_7 cuya curva de demanda es I ; D^a_2 y D^b_4 cuya curva de demanda es II ; D^b_6 y D^c_8 cuya curva de demanda es IV ; y D^a_3 y D^c_9 con su curva de demanda V), pero que ninguna de las personas con igual curva de demanda reside en la misma jurisdicción.

A la hora de decidir la cantidad a suministrar del bien público en cada jurisdicción, a través de votaciones mayoritarias, se va a aplicar el llamado teorema del votante mediano de Duncan Black. En la jurisdicción A el votante mediano es el individuo 2, por lo que el suministro será X_a . Por el mismo razonamiento las cantidades de X que se suministrarán en B y C serán respectivamente X_b y X_c .

Se trata ahora de comprobar la eficiencia del suministro colectivo de X en cada una de las jurisdicciones. El teorema de la eficiencia del equilibrio de Bowen permite afirmar que el nivel de suministro del bien público en las jurisdicciones A y C será ineficiente, puesto que la distribución de las preferencias de las personas pertenecientes a las mismas es asimétrica. Así, la cantidad aprobada democráticamente en A , X_a , será ineficiente por defecto, mientras que la cantidad aprobada en C , X_c , será ineficiente por exceso. El suministro descentralizado no es por tanto eficiente en este ingenioso ejemplo construido por Casahuga.



Veamos entonces cuál es el nivel de suministro de X si la decisión se adoptara centralizadamente, también por votación democrática mayoritaria. La aplicación tanto del teorema del votante mediano como del teorema de Plott asegura que la cantidad aprobada sería la demandada por el individuo 5, es decir X_b . Tratemos entonces de comparar la eficiencia en la provisión del bien público entre la estructura descentralizada y la centralizada, a través del cálculo de las variaciones en los excedentes de los consumidores al pasar de una a otra estructura política.

Lo primero que se observa es que las personas de la jurisdicción B, con una distribución simétrica de preferencias, no ven alterada la cantidad a suministrar, X_b , por lo que no varían sus excedentes. Para esta jurisdicción es indiferente una estructura centralizada u otra descentralizada, pues ambas resultan eficientes.

No ocurre lo mismo para las personas de las otras dos jurisdicciones. Consideremos el caso de la jurisdicción A. Bajo una estructura descentralizada se les proporcionaba X_a de bien público, pasando a consumir X_b en el caso de la provisión centralizada, lo que significa que los excedentes del consumidor variarán. En efecto, las personas 1 y 2 salen perdiendo con este cambio, mientras que el individuo 3 sale ganando. La reducción del excedente del individuo 1, cuya curva de demanda es I , viene medida por el área del trapecio $abhj$. La pérdida de excedente para el individuo 2, cuya curva de demanda es II , es igual al área del triángulo bhi . Mientras que la ganancia de excedente del individuo 3, cuya curva de demanda es V , equivale al área $befh$.

Tal como traza Casahuga las curvas del Gráfico 2, ocurre que la distancia entre las curvas II y V es el doble de la distancia entre I y II , de manera que lo que sale ganando el individuo 3 es mayor de lo que pierden conjuntamente las personas 1 y 2 con el paso de una estructura descentralizada a otra centralizada. En efecto, el valor de lo que pierden conjuntamente las personas 1 y 2 puede medirse por el área $achj$ (ya que el área del triángulo bhi es igual, por construcción, a la del triángulo bch), por lo que el excedente del individuo 3 resulta mayor en bch al área $achj$. Ello permite que el individuo 3 compense las pérdidas de excedente que experimentan las otras dos personas de su jurisdicción y todavía salir con un excedente mayor tras el cambio de estructura por un valor igual al área del triángulo bch .

En la medida que exactamente el mismo razonamiento se aplica a las personas de la jurisdicción C, puede concluirse que se produce un aumento global de bienestar al pasar de una estructura descentralizada a otra centralizada, puesto que las dos jurisdicciones salen beneficiadas globalmente y la tercera no experimenta cambio alguno. Este resultado contradice el llamado teorema de la descentralización y pone de relieve su invalidez *general*.



APÉNDICE 2. Criterios para la descentralización de competencias de gasto público

FUNCIONES DE GASTO	CRITERIOS							NIVEL DE JURISDICCIÓN	ALCANCE LEGAL	FUNCIONES
	Área de beneficiarios	Limitaciones de política económica	Economías de escala	Externalidades	Uniformidad técnica	Exigencias políticas regionales	Consistencia política			
<i>Administración General</i>										
Órganos de Gobierno	C	C	C	C	C	-	C	C	EX. AC / CPL	-
Administración financiera	C R	C	C R	C	C	-	C	C	EX. AC y CA	CO, AR, RE
Gastos relativos a la Administración Local	R	-	R	R	-	R	R	R	CPE	CO
Regulación económica general	C R	C	C R	C	C	-	C	C	CPL	-
Otros servicios generales	C R	-	R	C R	-	R	R	R	EX. AC y CA	-
<i>Investigación y Servicios científicos</i>	C	C	C	C	C	-	C	C	CPL	-
<i>Asuntos Exteriores</i>	C	-	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-
<i>Justicia y Seguridad</i>										
Administración general	C R	-	R	C	-	R	C	R	EX. AC y CA	CO, AR, RE
Investigación	C	-	C	C	C	-	C	C	EX. AC y CA	-
Tribunales de justicia	C R	-	R	C	C	R	C	CR	EX. AC	RE
Policía y seguridad	C R	-	R	C	C	R	C	CR	CPE	RE
Control de tráfico	C R	-	C R	C R	C	-	C R	CR	EX. AC / CPE	RE
Instituciones penitenciarias	C	-	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-
Otros lugares de adaptación	C R	-	R	C R	-	-	R	R	CPE	-
Registros	C	-	R	C	C	R	R	CR	CPE	RE
<i>Defensa</i>										
Defensa civil	C R	-	R	C	C	R	R	RC	EX. CA	RE
<i>Educación</i>										
Administración general	C R	-	R	C	C	R	R	RC	EX. AC y CA	-
Investigación	C R	-	C R	C	C	-	R	CR	EX. AC y CA	CO
Enseñanza (a todos los niveles)	C R	-	R	C	C	R	C R	CR	EX. CA (r)	CO, AR, RE
Servicios complementarios (comedores, etc.)	R	-	R	R	-	R	-	R	EX. CA	-
<i>Sanidad</i>										
Administración general	C R	-	R	C R	C	R	R	R	EX. AC y CA	-
Investigación	C	-	C	C	C	-	-	C	EX. AC y CA	CO
Hospitales, clínicas y centros médicos	C R	C R	C R	C R	-	-	-	CR	EX. CA	CO
Servicios sanitarios particulares (vacunas, etc)	C	-	-	C	C	R	-	C	EX. CA	-
<i>Pensiones, S. Social, A. Social (empleados pub.)</i>										
Pensiones de funcionarios	C	C	C	C	C	-	C	C	EX. AC y CA	-
Seguridad social (a empleados públicos)	C R	-	C R	C R	C	C R	-	CR	EX. AC y CA	RE
Servicios de asistencia social	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	-
Desempleo	C	C	-	C	C	-	C	C	CPE	-

C: Central; R: Regional; -: Carece de aplicación; AC: Administración Central; CA: Comunidades Autónomas
EX: Exclusiva; (r): con reserva constitucional; CPL: Compartida (desarrollo legislativo y reglamentario y ejecución); CPE: Compartida sólo ejecución
CO: Coordinación; AR: Armonización; RE: Regulación.

APÉNDICE 2. Continuación

Criterios para la descentralización de competencias de gasto público

FUNCIONES DE GASTO	CRITERIOS							NIVEL DE JURISDICCIÓN	ALCANCE LEGAL	FUNCIONES
	Área de beneficiarios	Limitaciones de política económica	Economías de escala	Externalidades	Uniformidad técnica	Exigencias políticas regionales	Consistencia política			
<i>Vivienda y bienestar comunitario</i>										
Administración	C R	C R	C R	C R	-	C R	-	C R	EX. AC y CA	-
Investigación	C R	-	C	C R	C	R	-	C R	EX. AC y CA	CO
Vivienda	R	C	C(?)R	R	-	R	R	R	EX. CA	CO, AR
Urbanismo y arquitectura	R	R	R	C	C	R	R	R	EX. CA	CO, AR
Abastecimiento de agua	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	CO
Servicio contra incendios	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	CO
Basuras, alcantarillado y sistemas de desagüe	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	-
Otros servicios sanitarios (desinfección, etc.)	R	R	R	R	C	R	-	R	CPL	AR, RE
<i>Otros servicios comunitarios y sociales</i>										
Servicios culturales y recreativos	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	CO
Religión	C	-	-	C	C	-	C	C	EX. CA	-
Otros servicios (juventud, etc.)	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	-
<i>Servicios económicos</i>										
Administración general	C R	C	C R	C	C	-	-	C	EX. AC y CA	CO, AR, RE
Agricultura, ganadería, selvicultura, caza, pesca										
- Administración general e investigación	C R	C	C R	C	-	-	-	C	EX. AC y CA	CO, AR
- Concentración parcelaria	R	C	C R	C R	C	-	-	C R		RE
- Conservación de suelos	R	C	C R	C R	C	-	-	C R	EX. CA (r)	RE
- Regadíos y colonización	R	C	C R	C R	C	-	-	C R	CPL / EX. CA (r)	RE
- Tratamiento de plagas y otras actuaciones	R	C	C R	C R	C	-	-	C R	EX. AC y CA (r)	RE
- Ganadería	R	C	C R	C R	C	R	R	R C	EX. CA (r)	CO, AR
- Repoblación y fomento forestal	R	C	R	C R	C	R	-	R C	CPL / EX. CA	CO, AR
- Pesca marítima, fluvial y caza	R	C	R	C R	C	R	-	R C	CPE	CO, AR
- Extensión agraria	R	C	R	C R	-	R	-	R	EX. CA	CO
- Sostenimiento de precios	C	C	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-
Minería, construcción e industrias varias	C	C	?	C	C	-	-	C	CPL	-
Energía	C	C	C	C	C	-	-	C	EX. AC y CA	-
Transportes y comunicaciones	C R	C	C R	C R	C	R	-	C R	EX. AC y CA	CO, RE
<i>Comercio</i>										
- Administración general e investigación	C R	C R	C R	C R	-	-	C	C R	EX. AC y CA	-
- Comercio exterior	C R	C	-	C	C	-	C	C	EX. AC	-
- Comercio interior	C R	C	C R	C R	C	R	-	C R	EX. AC y CA	RE
- Ferias y exposiciones, almacenes, depósitos	R	R	R	C R	C	R	-	R	EX. AC y CA	CO
Turismo	C R	C	C R	C R	-	R	-	C R	EX. AC y CA	-
Otros servicios económicos de desarrollo	C R	C	C R	C R	C	R	-	C R	EX. CA (r)	CO, AR, RE
<i>Gastos no funcionales (Deuda pública, etc.)</i>	C	C	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-

C: Central; R: Regional; -: Carece de aplicación; AC: Administración Central; CA: Comunidades Autónomas
 EX: Exclusiva; (r): con reserva constitucional; CPL: Compartida (desarrollo legislativo y reglamentario y ejecución); CPE: Compartida sólo ejecución
 CO: Coordinación; AR: Armonización; RE: Regulación.



LA REVOLUCIÓN TERRITORIAL ESPAÑOLA: ESTADO Y SOCIEDAD

Roberto Blanco Valdés *

1. ¿Una revolución territorial?

Si por *revolución* entendemos lo que es habitual cuando la palabra se escribe con mayúsculas, el cambio acaecido en España entre, digamos, 1978 y 1983, no encaja, desde luego, dentro de los cánones de una genuina Revolución territorial. Ni hubo aquí toma de *la Moncloa*, ni asalto al *Palacio del Pardo*, ni se proclamó entre grandes ceremonias nada parecido a una de esas solemnes *Declaraciones* que se conservan luego en los Museos Nacionales. Ni el país se acostó centralista para levantarse al día siguiente federal, ni las muchedumbres invadieron plazas y avenidas exigiendo "libertades nacionales", ni hubo, en fin, otra sangre que la mucha que vilmente hicieron correr los terroristas. Es cierto, sí, que la consigna "Libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía" acabó por conformarse como uno de los lemas unificadores del programa de las amplias minorías que participaron activamente en la transición democrática española y lo es también que el fuerte activismo político de los partidos nacionalistas empezaría desde entonces a marcar ese paradójico contraste, hoy ya característico de nuestro régimen político, entre su desmesurada influencia institucional y su limitado peso electoral.

Pero ni esa influencia institucional ni aquella consigna compartida entre las fuerzas democráticas pudieron ocultar la realidad social de la España que salía del franquismo. Fueron, de hecho, las primeras elecciones democráticas las que se encargaron de poner las cosas en su sitio. Un sitio marcado por dos grandes *señales*: de un lado, la inexistencia de fuerzas nacionalistas electoralmente significativas en la mayor parte de las regiones españolas; de otro, la ausencia de hegemonía electoral de tales fuerzas en los dos únicos territorios –el País Vasco y Cataluña– en donde su presencia resultaba socialmente relevante. En cuanto a lo primero, baste recordar que la inmensa mayoría del cuerpo electoral se agrupará en torno a las candidaturas de la derecha y de la izquierda no nacionalistas, candidaturas que obtienen casi el mismo número de votos, aunque por efecto de las correcciones del sistema electoral el reparto de escaños beneficie a la primera: UCD vence –sin alcanzar la mayoría absoluta– en el Congreso y obtiene casi el 35% de los votos que le valen 165 diputados; el PSOE logra reunir algo más del 21% y 118 diputados, a los que pronto se suman los seis obtenidos por el PSP; el PCE consigue 20 escaños, con algo más del 9% de los votos; y la derecha neofranquista que se agrupa en AP 16 puestos en la Cámara, con un porcentaje un poco superior al 8% de los votos.

* Universidad de Santiago de Compostela.

En contraste con esas cifras de los partidos no nacionalistas, los nacionalistas vascos obtienen 9 escaños (ocho el PNV y uno Euskadiko Ezkerra) y 12 los nacionalistas catalanes: 11 el Pacto Democrático por Cataluña y uno Esquerra Republicana. Esa escasa presencia electoral del nacionalismo en el Congreso era expresiva de su concentración en tan sólo dos regiones y, también, de la falta de hegemonía nacionalista, ya aludida, en una y otra: al margen de Euskadiko Ezkerra y Esquerra Republicana, cuya debilidad electoral se expresaba en su extrema debilidad parlamentaria, tampoco el PDC (más tarde CiU) o el PNV lograban sobrepasar en Cataluña y las provincias vascongadas a los partidos no nacionalistas: el PDC obtenía en Gerona su mejor resultado porcentual, con el 27,3% de los votos expresados, algo más que el 24,5% de Lérida y mucho más que el 15,5% de Barcelona y el 14,7% de Tarragona. El peso electoral del PNV resultaba similar: el 31% de los sufragios expresados en Guipúzcoa, algo menos (el 30,3%) en Vizcaya y bastante menos (el 17,5%) en Alava.

La verdad es, sin embargo, que pese al discreto resultado general de los partidos nacionalistas, expresivo de su falta de hegemonía incluso allí donde tenían un innegable peso electoral, las Cortes constituyentes fueron conscientes desde que comenzaron su labor de que la búsqueda del amplio consenso político, social y territorial que perseguían hacía necesario enfrentarse a uno de los más graves conflictos políticos que España arrastraba desde el último tercio del siglo XIX: el problema de la organización territorial, formulado históricamente, primero como *problema regional* y, luego, como *problema nacional*. Tal conflicto –deseo subrayarlo– no era otro a fin de cuentas que el de satisfacer las reivindicaciones territoriales de los nacionalismos vasco y catalán. Pues si es cierto que España, al igual que otros muchos Estados europeos, se edifica como Estado nacional a partir de una notable diversidad territorial; y lo es también que esa edificación se hace al precio de negar, muy frecuentemente con violencia, tal diversidad en muchas de sus manifestaciones lingüísticas, culturales, jurídicas, sociales o económicas, no lo es menos que la derivación, a partir de esa realidad, de una exigencia regional de poder *propio* necesitó históricamente de la mediación nacionalista, auténtica *constructora* de la reivindicación diferencial y de las *supuestas* naciones sobre las que aquélla se apoyaba. Así las cosas, la necesidad de concluir un gran pacto *nacional* que pudiera poner fin a la política del *trágala* que caracterizó el constitucionalismo español del siglo XIX, generalizó entre las elites políticas que dirigieron nuestra transición la idea fuerza de que sin una adecuada solución del problema territorial la propia posibilidad de asentar en España el Estado democrático quedaría muy debilitada.

El desafío no era, por tanto, otro, a la sazón, que el buscar un nuevo orden territorial que permitiese mantener la unidad de España como proyecto histórico de convivencia colectiva dando, al tiempo, una salida integradora a los movimientos nacionalistas que impugnaban la forma fuertemente centralista en que tal unidad se presentaba, es decir, dando una salida a los diferencialismos vasco y catalán, surgidos como regionalismos en el último tercio del siglo XIX y transformados en nacionalismos con una base social amplia a lo largo del primer tercio del XX. Tras los intentos históricos fallidos de las dos Repúblicas, que a través de sus respectivos textos constitucionales (el proyecto *federal* de 1873 y la Constitución *integral* de 1931) habían



intentado colmar sus respectivas reivindicaciones *nacionales* en favor de un nuevo marco de relación política entre Cataluña, las provincias vascongadas y el conjunto del Estado, los españoles nos encontrábamos, así, nuevamente, al empezar la transición, con uno de los viejos conflictos que nos habían acompañado en una parte del largo viaje que se inicia con la proclamación de la Constitución de 1812 por las Cortes gaditanas.

Fueron, en este contexto, las interacciones surgidas entre las seis grandes fuerzas que conformaron el sistema de partidos nacido de las primeras elecciones democráticas (UCD, PSOE, PCE, AP, PCD y PNV) las que determinaron el esquema esencial sobre el que el nuevo orden territorial iba a construirse, o, lo que es igual, el compromiso en favor de la apertura de un amplio proceso descentralizador que debía conducir a un nuevo Estado. Ese compromiso encontró una doble plasmación en el texto constitucional aprobado por los constituyentes: de un lado, la contenida en su artículo 2.º, que proclama el principio de unidad, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones españolas y la solidaridad entre las mismas; de otro, la que, de un modo extenso y detallado, se desarrolla a lo largo de uno de sus títulos, el VIII, que, tras regular las diferentes vías a través de las que los territorios interesados podían acceder a la autonomía, prefiguraba algunos de los elementos definidores del tipo de Estado que nacería, eventualmente, del ejercicio efectivo de la iniciativa autonómica por parte de sus diferentes territorios.

¿Dieron lugar esas previsiones de nuestra ley fundamental a una Revolución territorial? No, si la revolución se entiende con mayúsculas, pero sí, desde luego, si con ella se hace referencia al proceso de cambio radical en virtud del cual una realidad se transforma en otra completamente diferente. Eso fue, a la postre, lo que sucedió en España entre 1977 y 1983: que el Estado centralista heredado del franquismo se convirtió, en un tiempo récord, en un Estado autonómico con vocación claramente federal. La naturaleza y envergadura de tal cambio no puede entenderse, en todo caso, si tener en cuenta los dos elementos esenciales que caracterizaron a nuestra peculiar, pero innegable, revolución territorial: que fue aquella una revolución protagonizada por las elites políticas; y una revolución que acabó por desarrollarse en varios tiempos.

2. Una revolución "desde arriba"

La expresión revoluciones "desde arriba" (*revolutions from above*), fue acuñada por la moderna sociología histórica para indicar con ella la particularidad de los fenómenos revolucionarios en los que las masas juegan un papel ancilar respecto de las elites políticas que, como directoras del proceso revolucionario, son, en realidad, sus protagonistas genuinos. El concepto va a servirme aquí, desplazado obviamente de su habitual contexto historiográfico, para resaltar una de las características más sobresalientes de nuestra revolución territorial: que fue llevada a cabo, de un modo casi exclusivo, por las elites políticas. Basta, en tal sentido, con leer

las disposiciones del texto constitucional que regulan las dos principales vías de acceso a la autonomía previstas en la misma, para constatar la verdadera naturaleza de un proceso descentralizador que podrían poner en marcha los territorios interesados sobre la base de un principio, el dispositivo, según el cual la iniciativa autonómica dependía de las decisiones que fueran tomadas, por un lado, por los diputados y senadores elegidos en las provincias que decidían constituirse de Comunidad Autónoma y, por el otro, por las corporaciones locales y provinciales que representaban a los electores de aquellos territorios. El principio dispositivo proclamaba que "en el ejercicio del derecho la autonomía reconocido en el artículo 2º de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos Estatutos" (artículo 143 CE).

¿Qué preveía la Constitución a tal efecto? Pues dos vías de acceso (la general del artículo 143 y la especial del 151) cuyos elementos comunes son los que ahora me interesa destacar: y ello porque, tanto en una como en otra, la puesta en práctica de la iniciativa autonómica se hacía depender del acuerdo entre las elites políticas. Así, pese a las muy notables diferencias que presentaban ambas vías, el ejercicio de la iniciativa autonómica exigía el acuerdo de las diputaciones provinciales del territorio que deseaba acceder a la autonomía y el de un cierto porcentaje de sus municipios cuya población debería, a su vez, representar, a un determinado porcentaje del cuerpo electoral. Aunque tales porcentajes cambiaban según cual fuera la vía de acceso por la que hubiera optado el territorio (pues eran más exigentes para acceder por la vía especial que por la vía general) y, por más que en la vía especial fuera necesaria, finalmente, la ratificación de la iniciativa autonómica a través de un referéndum celebrado entre el cuerpo electoral del respectivo territorio, lo cierto es que las excepciones que se contenían en las transitorias primera y segunda de la ley fundamental facilitaron el proceso, determinando, además, que tal referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica elegida hubiera de celebrarse únicamente (y con un resultado que no consiguió, por cierto, colmar *en un principio* las exigencias constitucionales) en las provincias andaluzas. En el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía se celebraron, además, por ese orden, y se ganaron, referéndum de ratificación estatutaria, aunque en ninguna de esas cuatro Comunidades la participación llegó a ser apabullante y aun en una –la gallega– se quedó por debajo del 30% del cuerpo electoral.

Con estas excepciones (las del referéndum andaluz de ratificación de la iniciativa autonómica especial y la de los referéndum vasco, catalán, gallego y andaluz de ratificación estatutaria) el proceso descentralizador fue cosa sobre todo de las elites y, con las excepciones vasca y catalana, cosa muy especialmente de los dos grandes partidos de ámbito estatal (PSOE y UCD) que, apoyados con más o menos entusiasmo por AP y el PCE, diseñaron, primero, y pusieron en práctica, después, un formidable cambio histórico que, sin su acuerdo, hubiera muy probablemente naufragado entre agravios territoriales y desconfianzas partidistas. La España de las autonomías pudo construirse, en conclusión, porque sus protagonistas diseñaron,



según diríamos ahora, una hoja de ruta consensuada y flexible, que permitió ir sorteando, con habilidad, aunque no sin dificultades y peligros, los diversos atrancos que fueron surgiendo en el camino. Un camino –antes se apuntaba– que se recorrió en varios tiempos sucesivos.

3. Una revolución en tres etapas

La revolución territorial española comenzó, propiamente hablando, con la aprobación de la Constitución, que, aunque no estableció un modelo de Estado desde el punto de vista de su organización territorial, procedió a regular los elementos esenciales –procesales y materiales– del proceso descentralizador que debería acabar conduciendo, con el tiempo, a la fijación de tal modelo. Sobre la inexistencia de aquél en nuestra ley fundamental es suficiente con recordar la tesis al respecto de quien era, cuando la formuló, un joven profesor, lo que no impidió que su idea hiciera fortuna y pasara a asentarse desde entonces como la comúnmente aceptada por juristas y políticos. Pedro Cruz Villalón la expresará con suma claridad en un trabajo publicado en 1981 ("La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa") en el que argumentaba con razón que la Constitución de 1978 había operado una auténtica desconstitucionalización de la estructura del Estado, al ser una norma que posibilitaba opciones territoriales diferentes: igual la construcción de Estado unitario y centralizado, que la de uno unitario pero descentralizado o, incluso, que la de uno sustancialmente federal. La consideración sistemática del título VIII de nuestra ley fundamental pone, en efecto, de relieve, con meridiana claridad, que la voluntad del constituyente no fue, desde luego, la de diseñar un verdadero *modelo* completo y acabado, sino la de hacer, muy por el contrario, lo que en aquella complicada coyuntura resultaba razonable, vistas las inmensas diferencias existentes entre los diferentes grupos políticos presentes en las Cortes en relación con la cuestión territorial: posibilitar la apertura de un *proceso* que pudiera conducir, si esa era la voluntad de los territorios españoles, al establecimiento de una nueva estructura del Estado, mediante la fijación de las reglas esenciales que deberían seguirse para ello.

De tal afirmación no debe deducirse, por supuesto, que el diseño territorial contenido en nuestra ley fundamental fuera un diseño completamente *abierto*, expresión de la renuncia del constituyente a establecer principios guía destinados a orientar su eventual aplicación. Muy por el contrario, y como ya en mi libro sobre *La Constitución de 1978* he tenido ocasión de señalar, las Cortes constituyentes adoptaron al menos cuatro *decisiones políticas fundamentales* en materia de organización territorial: consagraron, en primer lugar, solemnemente, el principio de unidad, mediante la afirmación de la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles; reconocieron y garantizaron, en segundo lugar, y con igual solemnidad, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones; previeron, en tercer lugar, los procedimientos oportunos para que los *auténticos* titulares del derecho a la autonomía garantizado a las nacionalidades y regiones (las provincias limítrofes con características

históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica del artículo 143.1 de la Constitución) pudieran ejercerlo efectivamente según lo previsto en su título VIII y en los respectivos Estatutos; y decidieron, en cuarto y último lugar, que los territorios que hubieran plebiscitado afirmativamente en el pasado proyectos de Estatuto y contasen al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales autonómicos (perífrasis jurídica con la que la transitoria 2ª de la Constitución mencionaba, sin citarlas, a las cuatro provincias gallegas, a las tres vascas y a las cuatro catalanas) podrían iniciar su proceso autonómico por la vía especial del artículo 151, que garantizaba una autonomía plena tanto en el ámbito institucional como en el competencial, sin verse sujetas a las duras exigencias de ese artículo, que exigía contar con un amplísimo consenso no sólo entre las élites políticas, sino también entre los ciudadanos, quienes debían ratificar la iniciativa especial en referéndum.

Estas cuatro decisiones llevaba implícita otra más que, por exclusión, se derivaba de lo establecido –de lo no establecido, en realidad– en la ley fundamental. La Constitución, contra lo que por desconocimiento o por interés de partido se ha sostenido muchas veces, no fijaba la naturaleza asimétrica o simétrica (ni siquiera, deshomogénea u homogénea) de la estructura descentralizada del nuevo Estado que podría construirse tras la efectiva puesta en práctica del proceso descentralizador previsto en ella en sus líneas generales. Iba a ser, de hecho, ese silencio el que acabaría por explicar, hacia el futuro, los diferentes impulsos políticos que amparados, con más o menos razón, en diversas interpretaciones de la Constitución, intentaron configurar en España estructurales territoriales que respondían a dos principios antitéticos: por un lado el de igualdad; por el otro el de la desigualdad y la diferencia.

En todo caso, y desde el momento mismo en que se abrió el período estatuyente, quedó claro que las opciones jurídicamente posibles eran muchas más de las que resultaban, en realidad, políticamente imaginables. Y ello porque, junto a las diversas limitaciones que imponía el amplísimo proceso preautonómico que se había desarrollado ya con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución, se situaban las derivadas de la correlación de fuerzas presentes en las Cortes Constituyentes salidas de las primeras elecciones generales. Así las cosas, la presencia parlamentaria del nacionalismo vasco y catalán, expresiva de la vigencia del problema territorial en el País Vasco y Cataluña, la fuerte vocación autonomista de los dos partidos de izquierdas de ámbito estatal (el PSOE y el PCE) y las muchas reticencias centralistas de Unión de Centro Democrático y, sobre todo, de Alianza Popular fueron impulsos que, pese a sus direcciones encontradas, confluyeron en que las Cortes apostaran inicialmente por una *interpretación nacionalista* de la Constitución que, aunque iba a tener manifestaciones diferentes, presentaría un común hilo conductor: aceptar como punto de partida para la construcción de una nueva estructura descentralizada del Estado el de que el modelo territorial prefigurado en la Constitución no resultaría simétrico e igualitario, sino desigualitario y asimétrico. Será, de hecho, este punto de partida el que explicará las diferentes decisiones en que aquella interpretación nacionalista acabó finalmente por plasmarse: la de tramitar preferente los Estatutos vasco y catalán, aprobados en 1979 siguiendo la vía especial de la transitoria 2.ª de la



Constitución, que permitía al País Vaco y Cataluña asumir el máximo techo competencial constitucionalmente permitido; la de intentar degradar la autonomía de Galicia introduciendo en su proyecto estatutario toda una serie de limitaciones y cautelas; y, por último, la de tramitar todas las restantes iniciativas autonómicas (incluida, por tanto, la andaluza) por la vía general del artículo 143 de la Constitución.

Pero el proyecto de interpretación nacionalista por el que las Cortes Constituyentes habían apostado se dio de bruces, casi de inmediato, con la dura realidad: el 28 de febrero de 1980, apenas dos meses después de aprobados los Estatutos vasco y catalán, se celebró en Andalucía el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica especial, cuyos resultados –obtenidos contra el criterio del Gobierno y de UCD, el partido que lo sostenía en las Cortes Generales– no sólo determinaron la tramitación de la iniciativa autonómica andaluza por la vía especial del 151.1 de nuestra ley fundamental, sino que dieron lugar también, lo que fue mucho más trascendental desde el punto de vista de la construcción del modelo autonómico español, a la revisión de la interpretación nacionalista de la Constitución que los constituyentes habían decidido impulsar de forma casi unánime. El *fiasco* andaluz forzó, en conclusión, el abandono del intento de construir un Estado autonómico asimétrico, y estuvo en el origen de un cambio de rumbo del que levantarían acta solemne los "Acuerdos Autonómicos" firmados entre el Gobierno y el PSOE el 31 de julio de 1981, acuerdos que colocaban las ideas de generalización y homogeneidad donde antes habían estado las de deshomogeneidad y asimetría. Su "preámbulo" las mencionaba expresamente al proclamar la necesidad de "*generalización* del proceso [autonómico] para lograr en un plazo razonable, una distribución *homogénea* del poder". Es verdad que los "Acuerdos" determinaban que, a excepción de los territorios de la transitoria segunda de la Constitución (Galicia, Cataluña y País Vaco) y de Andalucía, que se había *ganado* su iniciativa autonómica especial en referéndum, los restantes territorios accederían a la autonomía por la vía general del artículo 143 de la Constitución, pero lo es también que esa decisión, que analizada aisladamente podía llevar a concluir que los acuerdos apostaban por lo contrario de lo que afirmaban perseguir, adquiriría su verdadera dimensión en cuanto se la ponía en relación con el que era el acuerdo político central de aquellos pactos autonómicos: el relativo a la generalización a todas las Comunidades del esquema institucional previsto en el artículo 152 la ley fundamental para las autonomías *especiales*. Esa generalización institucional convertía a los acuerdos relativos a la futura ampliación competencial en acuerdos jurídicamente y políticamente *transitorios*, pues ya entonces resultaba fácilmente previsible que unas Comunidades Autónomas que acabarían por tener parlamentos democráticos, gobiernos parlamentarios y presidentes autonómicos –y, consecuentemente, clases políticas propias– exigirían, antes o después, la progresiva ampliación de unas competencias autonómicas que, por disposición de la propia Constitución (artículo 148.2) habían resultado inicialmente restringidas.

Fuere como fuere, lo cierto es que los "Acuerdos Autonómicos" de 1981 alcanzaron los fines que con ellos pretendieron sus autores, pues dieron lugar a una nueva interpretación simétrica e igualitaria de nuestra ley fundamental, que iba a tener la traducción trascendental a la que acaba de hacerse referencia: la decisión consensuada del PSOE y UCD de extender la

organización institucional tipo prevista en el artículo 152 de la Constitución, para las Comunidades especiales, a todos los Estatutos entonces pendientes de elaboración en las regiones y pendientes de tramitación ulterior en las Cortes Generales. A la postre, todo ello fue posible en términos *políticos* porque, según dejé apuntado más arriba, las regiones afectadas contaban con sistemas de partidos dominados por el binomio UCD/PSOE, fuerzas que, con distintas combinaciones en los diferentes territorios, controlaban, sin embargo, en todos ellos, las posibles decisiones institucionales que al respecto deberían adoptar sus representantes democráticos. La homogeneidad *política* española fue, por eso, decisiva para construir jurídicamente la simetría estatutaria, que quedó patente cuando se fueron aprobando de forma sucesiva los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que, tras el País Vasco y Cataluña, se constituirían después de la adopción de sus respectivos Estatutos: Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria (1981); La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra (1982); y Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla-León (1983).

Culminada esta primera etapa, que concluyó con la entrada en vigor de los Estatutos autonómicos, la segunda fase de nuestra peculiar revolución territorial fue la del desarrollo de las previsiones contenidas en aquéllos, es decir, la de la construcción del Estado de las autonomías como una realidad política, económica y social, construcción que exigía darle eficacia a lo que estaba sólo todavía sobre los textos normativos. Esta segunda fase, que se abrirá tras el cierre del proceso estatuyente y se cerrará, a su vez, con la aprobación de los segundos pactos autonómicos, los de 1992, se caracterizará, primordialmente, por la progresiva apertura de la horquilla entre Comunidades de vía general y vía especial, o, por decirlo con el lenguaje que entonces comenzó a generalizarse no sin cierto dramatismo, de vía lenta y vía rápida. Tanto el desarrollo de los ámbitos competenciales autonómicos como el ritmo de institucionalización de los sistemas organizativos de las Comunidades pusieron pronto de relieve que, pese a sus respectivas diferencias, las autonomías de vía lenta y vía rápida tendían a marchar en general con ritmos de muy diversa intensidad, lo que daba lugar a la profundización de la deshomogeneidad dentro del modelo. Pero ni los distintos ritmos de asunción de competencias, ni la falta de coincidencia en los ciclos de construcción de las instituciones autonómicas pudieron impedir, de cualquier modo, que las Comunidades –todas las Comunidades– se consolidaran poco a poco: de hecho, pese a las diferencias apuntadas, el período que transcurre entre 1984 y 1992 fue el del creciente asentamiento de los órganos centrales de las Comunidades españolas (parlamentos, presidentes y gobiernos), asentamiento que después acabaría generando la progresiva aparición de los órganos auxiliares con que tendió a reproducirse miméticamente la estructura del Estado central: consejos consultivos autonómicos, defensores del pueblo regionales o consejos económicos de las Comunidades.

Serán, a fin de cuentas, las propias potencialidades descentralizadoras puestas en vigor por el desarrollo progresivo del modelo autonómico español entre comienzos de la década de los ochenta e inicios de la década de los noventa las que impulsarán la propia autocorrección de esa tendencia a la deshomogeneidad y determinarán la subsiguiente apertura del tercer período de nuestra revolución territorial, período final éste que estuvo también marcado, como



el primero, por la conclusión de unos pactos autonómicos entre las principales fuerzas políticas del sistema de partidos español. Los "Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992", firmados por el Gobierno, el PSOE y el PP serán, así, paralelamente, causa y consecuencia: consecuencia de una fuerte tendencia hacia la superación de las diferencias autonómicas y causas eficiente de una corrección del modelo en la dirección de la homogeneidad y la igualdad. El primero de los acuerdos político-administrativos, relativo a la ampliación de competencias de las Comunidades del artículo 143 de la Constitución, dará lugar a la aprobación de la ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades que accedieron a la autonomía por tal vía, norma cuyo contenido se incorporará después a los Estatutos, mediante su reforma respectiva. Y es que la descentralización, generaba, como resultaba previsible, su propio movimiento.

De este modo, el sistema autonómico español, que había quedado marcado desde su mismo nacimiento por las señas de identidad de la asimetría y la deshomogeneidad, llevará también inscritos en su código genético los mecanismos jurídicos que harán posible y los impulsos políticos que harán inevitable la superación, igual que en 1981, de las diferencias derivadas del origen del sistema. En el plano constitucional la exigencia resultaba bien fácil de cumplir, pues consistía sólo en dejar que transcurriera, como a esas alturas ya había transcurrido, el plazo temporal de cinco años previsto en el artículo 148.2 de la Constitución para que las Comunidades de vía general pudieran proceder a ampliar sus competencias en el ámbito material previsto en el artículo 149.1 de la ley fundamental. Políticamente las cosas resultaban diferentes, pues el cambio de orientación, y en cierto sentido de modelo, exigía contar con un fuerte impulso político, nuevamente consensuado entre las dos fuerzas políticas fundamentales del sistema, que deberían pactar la superación final de los elementos deshomogeneidad que todavía quedaban incrustados en el sistema autonómico español. Ese impulso fue, sin duda, la emulación territorial. Una emulación que nacerá de la doble dinámica –externa (interautonómica) e interna (intraautonómica)– que, desde sus inicios, determinó el funcionamiento del Estado autonómico y que acabará por explicar, como veremos más abajo, que las consecuencias de nuestra revolución territorial no afectaran sólo al diseño del Estado sino también a las concepciones políticas e ideológicas socialmente dominantes en los territorios que lo forman.

La primera de esas dinámicas políticas –la interautonómica– vino marcada por la existencia de un constante *tour de force* entre las Comunidades de vía general y las de vía especial, de manera muy especial, entre estas últimas, de las que por estar gobernadas por partidos nacionalistas (Cataluña y el País Vasco) manifestaron desde el principio su voluntad política de diferenciarse de todas las demás. Estas Comunidades especiales avanzaban en la ampliación de sus techos competenciales y en la consolidación de sus aparatos institucionales, para ser seguidas de inmediato por las de vía general, que antes o después, acababan exigiendo aquello que habían asumido –o instituido– las autonomías de primera; tal acercamiento iba seguido por un nuevo alejamiento, al que seguía un nuevo acercamiento, y así, en un movimiento permanente, sin que la rueda dejase de girar. Junto a la dinámica interautonómica, la intraauto-

nómica acabaría por resultar también trascendental: de hecho, será la dialéctica entre instituciones, de una parte, y competencias, de la otra —dialéctica que se ha venido produciendo desde el momento de puesta en marcha del sistema en el interior de cada Comunidad autónoma española— la que permitirá explicar, en última instancia, la constante acumulación de recursos de poder (propio) en las Comunidades, acumulación sin la que no es posible entender el desarrollo del modelo autonómico español. Y ello porque la consolidación de una organización institucional autonómica produjo, más pronto que tarde, la aparición, primero y la progresiva consolidación, después, de una *clase política autonómica* en todas las regiones españolas. Fue la toma de conciencia por parte de esa clase política autonómica de que sus posibilidades de pervivencia y de futuro desarrollo dependían sobre todo de la creciente consolidación del entramado de poderes autonómicos y de la progresiva asunción de competencias por parte de los mismos, la que contribuyó, así, de modo decisivo, al asentamiento del Estado autonómico español.

La construcción de la España de las autonomías generó, pues, la apertura de un amplio proceso de movilización de elites políticas de naturaleza regional que no tardaron en percibir con claridad cuales eran sus intereses *corporativos* como clase política naciente que había ligado sus posibilidades de permanencia y reproducción *profesional* al éxito del sistema autonómico que entonces estaba comenzando a construirse, éxito que sería, tanto mayor, cuanto más rápidamente se produjeran los procesos de consolidación institucional y competencial de las Comunidades Autónomas. Las instituciones, por una lado, y las competencias, por el otro, establecerán, de ese modo, una relación de constante y creciente retroalimentación, pues el fortalecimiento de la estructura institucional propia estimulará la exigencia de petición de transferencias del Estado, a la vez que la creciente acumulación de competencias impulsará el perfeccionamiento y la extensión de una red orgánica de carácter institucional con la que poder gestionarlas eficientemente. Ello conducirá, en fin, al sistema autonómico español por el camino de la superación de las deshomogeneidades con que había iniciado su andadura y contribuirá, de modo decisivo, al asentamiento de un modelo autonómico simétrico, en el que —con la única excepción de los sistemas de financiación especiales del País Vasco y de Navarra— todas las regiones españolas tendrán una idéntica posición constitucional. La tercera y última etapa de nuestra revolución territorial marca pues, en conclusión, un definitivo punto de ruptura: después de 1992 el modelo autonómico español quedó estructuralmente vertebrado sobre el principio nerval de la simetría constitucional, un principio que acabará desembocando donde únicamente podía hacerlo: en el Estado federal.



4. Del Estado centralista al Estado federal

Aunque no deseo entrar aquí en una querrela terminológica que, desde sus inicios, está trufada en nuestro país de intereses de partido y en la que, como suele ser habitual, los árboles de las palabras no nos dejan ver el bosque de la realidad que con ellas quiere designarse, definiendo desde hace tiempo que el español es un Estado federal pues se inscribe, sin ningún género de dudas, entre los que en el ámbito del constitucionalismo comparado se encuadran habitualmente dentro de ese género, que, como es bien sabido, lo es por agrupar especies de *federalismos* diferentes. Creo, en consecuencia, que explicar por qué nuestro Estado presenta una naturaleza federal es una forma de describir los cambios profundos que ha experimentado su estructura desde la puesta en vigor del modelo autonómico español.

En tal sentido, el español es un Estado federal, en primer lugar, porque además del poder local, existen en España otros dos niveles de poder —el central y el autonómico— que se organizan a través de un entramado institucional de gran complejidad que ha hecho de nuestras regiones autónomas una especie de Estados *en pequeño*. Dotadas de la organización institucional propia de los Estados (parlamentos democráticos; presidentes designados por aquéllos; consejos de gobierno parlamentarios y tribunales superiores de justicia que culminan parcialmente la organización judicial autonómica) las Comunidades españolas gozaron desde muy pronto de la autonomía necesaria para condicionar la aparición de una vida política propia y peculiar, con agendas públicas, liderazgos y, en ocasiones, sistemas de partidos, que no coinciden, o que sólo coinciden parcialmente, con los que vertebran la dinámica política estatal central.

No debe olvidarse, a este respecto, que mientras que las trece Comunidades de vía general celebran por imperativo legal sus elecciones autonómicas en una fecha común, que coincide, a su vez, con la de los comicios municipales y europeos, en las Comunidades de vía especial (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) sus calendarios electorales son por completo independientes, y están en función sólo del transcurso del período de mandato parlamentario o de una eventual disolución anticipada de la cámara autonómica. Ni debe olvidarse tampoco que esta última facultad, otorgada a los presidentes autonómicos en paralelo a como la Constitución la atribuye al presidente del Gobierno, no fue prevista al principio por ninguna norma estatutaria, pero fue introduciéndose después en sus ordenamientos de forma paulatina: en 1981 en el País Vasco, en 1985 en Cataluña, en 1988 en Galicia, en 1994 en Andalucía y, recientemente, en 2006, en la Comunidad Valenciana. Tal introducción, que subsiguió en algunos casos a durísimos debates sobre la oportunidad o la constitucionalidad de la medida, fue consecuencia ineluctable de las exigencias derivadas del desarrollo de una vida parlamentaria que no conseguía funcionar en ciertos territorios dotados de sistemas de partidos bastante diferentes al sistema de partidos estatal sin que el titular del ejecutivo gozase de la facultad de recurrir al cuerpo electoral para solucionar los eventuales bloqueos que pudieran afectar a las relaciones entre gobierno y parlamento. Y demostró, por ello mismo, no sólo la densidad de la autonomía política de esos territorios, sino también la naturaleza de unos sistemas autonómicos que, al reconocerla, evolucionaban con claridad en sentido federal.

Pero el español es también un Estado federal, en segundo lugar, porque el ejercicio de las competencias estatales se organiza sobre un principio federal, por virtud del cual, junto a las competencias del Estado central, los entes descentralizados tienen competencia, exclusiva o compartida, para regular normativamente y/o administrar políticamente, materias de una importancia decisiva en los ámbitos político, económico, social y cultural: la ordenación de sus instituciones de autogobierno; la organización administrativa; el comercio, la economía y las finanzas; la agricultura, la ganadería y la pesca; el urbanismo, la vivienda, la ordenación del territorio y los transportes; la sanidad y la política social; el medio ambiente; la educación y la cultura; la legislación civil, mercantil o laboral; la policía; o las relaciones exteriores. En todo caso, quizá la mejor prueba, objetiva por cuantificable, de la significación de la transferencia competencial del Estado central a los entes regionales, y de la efectividad del principio de división federal que la ha determinado, sea la de su dimensión económica en el conjunto del gasto público estatal. Y es que el reparto del mismo entre la administración central y las territoriales ha experimentado una modificación impresionante desde los momentos en que el sistema echaba a andar. Tal y como describía la situación el proyecto de presupuestos del Estado para el año 2005, en términos de contabilidad nacional el gasto gestionado por la administración central (excluida la seguridad social) suponía en 1982 el 53% del total del gasto consolidado de las administraciones públicas, mientras que en 1996 caía hasta el 37,2%, y se reducía en 2003 al 24,2%. Al mismo tiempo, la proporción de recursos gestionados por las administraciones territoriales se iría incrementando desde el 14,5% de 1982 hasta el 45,3% de 2003, porcentaje este último que se repartía entre un 32,4% para las Comunidades Autónomas y un 12,9% para las corporaciones locales. Esa tendencia se mantendrá, de forma tal que las previsiones para 2005 arrojan un porcentaje del 47% del gasto para las administraciones territoriales (33,9% para las Comunidades y 13,1% para las corporaciones locales) y de un 23,5% para la administración central, cuyo gasto se eleva hasta el 53% sólo si a ese porcentaje se le suma la partida de la seguridad social (29,5%)

En plena coherencia con ese nuevo reparto, que resultaría típicamente federal de no ser por la aun reducida dimensión del gasto local, también la función pública ha experimentado cambios de gran envergadura: la relación entre funcionarios estatales y autonómicos, que era en 1986 de 903.000 por 720.000, se invertía con toda claridad a la altura del año 2004: 514.264 (el 23,1% del total) para la administración central, frente a 1.159.951 para las autonomías (el 49,2%). La evolución de los datos porcentuales a lo largo del período 1999-2004 indica, además de la importancia cuantitativa del cambio generado por la consolidación del Estado federal en la función pública española, la celeridad con que éste se ha venido produciendo: en 1999 correspondía al Estado central el 41% del personal al servicio de las administraciones públicas y a las Comunidades el 31% (23% para la administración local); a mediados de 2002 –después de que a comienzos de ese año se produjera el traspaso de la sanidad a las diez Comunidades que aun no la habían asumido– correspondía al Estado central el 24% del personal y a las Comunidades el 48% (23% para la administración local); en 2004, en fin, los datos indicaban que el porcentaje de empleados era en la administración central del 23% y del 49% en la de las Comunidades, correspondiendo el 24% a la administración local.



El español es, finalmente, un Estado federal porque, además, de organizarse sobre la base del principio federal en las esferas institucional y competencial, dispone de los mecanismos de garantía propios del federalismo, lo que resulta decisivo a la hora de fijar la naturaleza constitucional de una unidad política descentralizada. De este modo, la descentralización está jurídicamente garantizada en nuestro sistema por la Constitución y por los Estatutos que de ella se derivan: es decir, por las principales normas conformadoras de lo que hemos dado en llamar el *bloque de la constitucionalidad*. Esa garantía federal cubre, como es lógico, los dos elementos hasta ahora analizados: cubre, por un lado, la organización institucional de las autonomías, que no puede ser alterada por el Estado central, al ser la facultad para organizar las instituciones de autogobierno competencia exclusiva de las Comunidades; pero cubre, igualmente, por el otro, la distribución de competencias entre el Estado central y sus Comunidades, distribución que está jurídicamente asegurada en cada una por las previsiones de la Constitución y de los respectivos Estatutos, y defendida por los órganos que garantizan su correcta aplicación: nuestro Tribunal Constitucional, de manera destacada.

Obviamente, esta garantía fundamental reside en primer término, y de modo primordial, en la propia rigidez de la Constitución, que sólo puede ser modificada a través de los dos procedimientos de reforma previstos en sus artículos 167 y 168. La rigidez aparece, por lo tanto, como un instrumento destinado a impedir cualquier intento de las Cortes Generales de modificar las previsiones de nuestra ley fundamental con la finalidad, implícita o explícita, de alterar la estructura organizativa o competencial comunitaria. Pero la garantía derivada de la rigidez constitucional, que comenzó siendo una garantía constitucional sin protección estatutaria para todos los territorios que accediesen a la autonomía por la vía general –cuyos Estatutos podían, *en principio*, ser modificados, por la sola voluntad de las Cortes Generales– acabó por convertirse en una garantía de naturaleza y consecuencias muy distintas: en una garantía también estatutaria. Y ello porque todos los Estatutos de Autonomía que se aprobaron en España en la fase estatuyente pasaron a prever que su reforma no sería posible sin la aprobación del parlamento autonómico de cada territorio, lo que determinará un cambio sustancial de nuestro sistema de distribución del poder territorial. Tal previsión supuso, en suma, una mutación de la naturaleza del sistema autonómico español, según lo había prefigurado el legislador constituyente. Tras la regulación estatutaria de los procedimientos de reforma la igualación de la naturaleza jurídica de los Estatutos se convirtió en una realidad inapelable, en la medida en que todos pasaron a disponer un doble extremo: que la reforma estatutaria, una vez planteada por los órganos de la Comunidad o del Estado competentes al efecto, no podría aprobarse en ningún caso sin contar con la voluntad favorable del parlamento regional, órgano que debía hacerlo por mayoría reforzada; y que la reforma debería ser también aprobada, mediante ley orgánica, por las Cortes Generales.

La primera de esas previsiones significa que el Estado central no podrá imponer unilateralmente una reforma que no sea aceptada por la Comunidad afectada por la misma. La segunda, que las Cortes podrán vetar la reforma estatutaria, pues en el supuesto de que no estén de acuerdo con los cambios aprobados por un parlamento regional, al mismo no le

quedará más opción que negociar, para llegar a un acuerdo con las Cortes, o retirar, en caso contrario, la reforma. Tal exigencia, cuyas consecuencias hemos podido comprobar recientemente durante la tramitación en las Cortes de los nuevos estatutos valenciano y catalán, dota de pleno sentido al conjunto de un sistema, en el que ni el Estado central puede imponer a los territorios autonómicos la reforma, ni estos últimos su decisión al conjunto del Estado. Una y otra disposiciones, contempladas en su mutua relación, ponen de relieve la naturaleza pactada que en nuestro sistema de distribución del poder territorial tienen las normas institucionales básicas sobre las que el mismo se sustenta: los Estatutos de Autonomía. Unas normas que se han convertido, así, en verdaderas leyes garantizadoras del estatus orgánico y competencial de las Comunidades, concebidas como entes territoriales conformadores de un genuino Estado federal, que lo es también, aunque no sólo, a consecuencia de la necesidad de contar, en todo caso, con la voluntad del territorio autonómico para cambiar en cualquier sentido su Estatuto.

5. De la España unitaria a la España identitaria

No han sido, en todo caso, los cambios experimentados por el Estado español tras la culminación de la revolución territorial que la Constitución de 1978 trajo de la mano los únicos que deben comentarse a la hora de hacer un balance de conjunto de las consecuencias políticas de la descentralización. Es más, la virtualidad y los efectos previsibles de los cambios hasta ahora analizados no pueden, a mi juicio, comprenderse cabalmente sin dejar constancia al mismo tiempo de los que, paralelamente, ha experimentado la sociedad española en el ámbito concreto de sus concepciones políticas e ideológicas ante la cuestión territorial. Aunque no podré centrarme aquí en el asunto con el detenimiento que merece, sí me parece indispensable subrayar, en todo caso, que la descentralización ha provocado un fortalecimiento progresivo, y generalizado, de las identidades regionales, cuya mejor –aunque no única– expresión es el propio nacimiento de partidos regionalistas (o, incluso, nacionalistas) allí donde nunca habían existido; y el fortalecimiento –y, en ocasiones, la creciente radicalización– de las fuerzas nacionalistas en los lugares en que su presencia era ya apreciable o muy notable cuando se inició la transición.

El caso del Bloque Nacionalista Galego (BNG), el de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y el del Coalición Canaria (CC) son, sin duda, los más sobresalientes, pues los tres han pasado de la marginalidad a convertirse, en primer lugar, en partidos de Gobierno en sus Comunidades respectivas –lo es hoy en Galicia el BNG, lo ha sido durante dos años y medio ERC en Cataluña y lo es desde hace tiempo CC en el archipiélago canario– y además a contar, también, con representación en las Cortes Generales y en algún caso a ampliarla de forma sustancial. Pero –no se olvide– a esos tres ejemplos destacados, deben añadirse, por supuesto, todos los de los pequeños partidos regionalistas que viene constituyendo, ya desde hace varios años, parte sustancial de la representación democrática en los parlamentos autonómicos. Así, fijándonos sólo en las últimas elecciones regionales, las de 25 de mayo de 2003, y



recogiendo exclusivamente los porcentajes de voto expresado en favor de los partidos regionalistas que lograron entonces transformar sus votos en escaños, los datos parecen concluyentes: el Partido Aragonés Regionalista y la Chunta Aragonesista suman el 25% de los votos; el Partido Socialista de Mallorca-Entesa Nacionalista y Unión Mallorquina logran en conjunto el 15,5%; Coalición Canaria se sitúa casi en el 33%; el Partido Regionalista de Cantabria obtiene algo más del 19%; L'Entessa logra en la Comunidad Valenciana algo más del 6%; los nacionalistas y regionalistas navarros (excluida UPN) que consiguen entrar en la Cámara foral suman en total casi el 23%; el Partido Riojano se acerca al 7%; Unión del Pueblo Leonés se acerca al 4% (que representan en la provincia de León, donde obtiene todos sus escaños, el 18% de los votos). En Andalucía, que celebra sus elecciones autonómicas en fecha diferente, la situación es similar: en los comicios regionales de 14 de marzo de 2004 el Partido Andalucista obtuvo algo más del 6% de los votos expresados. El resumen es, pues, bien expresivo del gran cambio social que estamos comentando: con la única excepción de Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y Madrid, en todas las restantes Comunidades Autónomas existen en la actualidad fuerzas regionalistas y/o nacionalistas en sus respectivos parlamentos regionales, fuerzas que, en algunas de esas Comunidades (Cataluña, País Vasco, Cantabria, Canarias y Galicia) forman, además, parte del Gobierno.

Aunque significativos por sí mismos, tales datos no agotan, sin embargo, el nuevo panorama de progresivo fortalecimiento de las identidades regionales y de consecuente debilitamiento de la identidad común sobre la que se sostiene el proyecto de España democrática plasmado en nuestra ley fundamental. En realidad, el proceso de desarticulación política y descohesión cultural en el que estamos no se caracteriza únicamente por la circunstancia de que haya más partidos –y más regiones con partidos– que se definen preferentemente por su identificación de tipo regional, o por el hecho de que partidos nacionalistas que eran casi marginales hace quince o veinte años hayan ampliado de modo sustancial su peso en los parlamentos autonómicos y en las Cortes Generales, fenómenos todos ellos que probablemente no se hubieran producido de no haber predominado, como ha predominado, el fortalecimiento de las identidades regionales, y de los proyectos centrífugos que aquel fortalecimiento lleva aparejados, sobre el proyecto de una nación española democrática, fuertemente cohesionado y solidaria. Es que, además, a esos cambios deben añadirse otros tres más de indiscutible trascendencia desde el punto de vista del futuro mantenimiento de la cohesión territorial de nuestro Estado federal: en primer lugar, la radicalización política de los nacionalismos mayoritarios en el País Vasco y Cataluña; en segundo lugar, el afianzamiento progresivo de las tendencias identitaristas en el seno de algunas de las federaciones del PSOE y, sobre todo, en el interior del PSC; y, por último, el sorprendente giro *pronacionalista* del Gobierno de Rodríguez Zapatero.

Esos tres hechos, por lo demás bastante relacionados entre sí, encontrarán su mejor manifestación en el modo en que se ha abordado en España lo que ha dado en llamarse la segunda descentralización. El felizmente frustrado Proyecto de Ibarretxe demuestra, más allá de todo duda, la radicalización del PNV; del mismo modo, el apoyo nacionalista y socialista al proyecto estatutario catalán aprobado por el *parlament* de Cataluña el 30 de septiembre, expre-

sa bien a las claras no sólo la radicalización confederal de CiU sino también el punto hasta el que la cultura nacionalista ha acabado por desplazar a la catalanista en el interior del PSC y, por su influencia, el punto hasta el que esa cultura ha venido a *pegarse* a otras federaciones socialistas que, como la gallega, por ejemplo, apostaron desde el primer momento en favor del proyecto confederal del parlamento catalán. Finalmente, el desarrollo del proceso de debate del proyecto estatutario catalán en el Congreso y la aprobación final por la mayoría socialista del texto reformado en las Cortes Generales pone de relieve la sorprendente asunción por el PSOE de la tradición cultural nacionalista que permea de principio a fin el nuevo Estatuto catalán, una cultura que, tras ser por completo ajena a la mejor cultura socialista, puede acabar por provocar auténticos estragos si el *modelo* catalán se extiende, como lo ya sucedido con el proyecto de nuevo Estatuto andaluz hace temer, a las demás Comunidades Autónomas que hoy están en fase de reforma estatutaria.

La forma en que se está produciendo la segunda descentralización permite obtener, en resumen, importantes conclusiones sobre la influencia que en la misma ha acabado por tener un proceso descentralizador que, paradójicamente, no ha cerrado nuestro problema nacional sino que ha tendido, en no pequeña medida, a exacerbarlo. Pero permite, también, hacer algunas previsiones –funestas previsiones, para decir toda la verdad– sobre lo que podría esperarnos a la vuelta de la esquina una vez que entren en vigor los nuevos Estatutos *preconfederales* aprobados en todas o una buena parte de las Comunidades españolas bajo la malhadada influencia del nuevo texto catalán. Con una pequeña coda sobre el tema cerraré ya este balance que, según se ve, por fuerza ha de ser provisional.

6. ¿Hacia la confederación española?

El nuevo Estatuto catalán ha inducido dos grandes desafíos que marcarán, indefectiblemente, el futuro del Estado autonómico español: el primero tiene que ver con sus contenidos materiales; el segundo, con el tipo de mayoría política que logró su aprobación.

Por lo que se refiere a los contenidos materiales del texto estatutario, el desafío es evidente, pues estamos en presencia de una norma marcada de principio a fin por el *élan* confederal que vertebraba el proyecto salido del parlamento catalán. Por eso, y más allá de la circunstancia de que algunas de sus previsiones sean o no inconstitucionales –lo que ahora ya sólo al Tribunal Constitucional corresponde decidir– lo cierto es que el Estatuto prefigura un tipo de relaciones entre el Estado y Cataluña que serán casi con toda seguridad fuente de permanentes conflictos y tensiones. Resulta, de este modo, por lo menos llamativo, que cuando la opinión generalizada entre los especialistas en el funcionamiento del sistema autonómico español era que su debilidad fundamental residía en la marcada bilateralidad de la que adolecía el conjunto del sistema, la apuesta catalana haya sido justamente la de reforzar tal bilateralidad hasta el extremo. Pues es la bilateralidad, sin duda alguna, la columna vertebral de un nuevo



texto estatutario que, de ser en este concreto ámbito *copiado* con más o menos fidelidad en todas a algunas de las restantes regiones españolas, podría colocarnos, de hecho, ante un Estado difícilmente gobernable, cuando no sencillamente ingobernable. La puesta en práctica del Estatuto catalán acabará por dar lugar, en conclusión, a una profunda alteración del modelo autonómico español, que no caminará, como han afirmado una y otra vez sus patrocinadores, hacia la consolidación de un Estado federal, sino que producirá, muy por el contrario, en realidad, la introducción de elementos confederales de impacto claramente disfuncional en la dinámica de nuestro sistema federal.

A estos problemas, que podrían ser a la postre irresolubles –como la evolución del federalismo alemán ha demostrado ya sin discusión– si el Estado debiera articular con una parte sustancial de las Comunidades que componen el sistema las mismas relaciones bilaterales que habrá de mantener con Cataluña a partir de lo previsto en su nuevo texto estatutario, se añaden los derivados de la fórmula política que permitió su aprobación. Y es que, según pudimos comprobar en su momento, las tres etapas de nuestra revolución territorial –las que marcaron, sucesivamente, la aprobación de la Constitución, de los Acuerdos Autonómicos de 1981 y de los Acuerdos Autonómicos de 1992– estuvieron presididas por el consenso entre los dos grandes partidos españoles del momento. Pues bien, también esa práctica políticamente decisiva para entender la evolución del Estado de las autonomías español se ha roto, ¡por primera vez!, con el nuevo Estatuto catalán, que el PSOE ha sacado adelante con el apoyo de la *internacional nacionalista* y con el voto en contra el PP. Ello ha abierto una brecha entre ambos partidos que va mucho más allá del contenido de un concreto texto estatutario y que afecta, en realidad, no sólo a la interpretación de lo que, en el ámbito de la descentralización, permite y no permite nuestra Constitución, sino también a la propia concepción general sobre lo que debe ser España en el futuro. De que los dos grandes partidos de ámbito estatal sean capaces de recuperar el consenso perdido en beneficio del nacionalismo confederalista o independentista dependerá, en buena medida, que el desarrollo de los nuevos Estatutos que se aprueben en este período de la segunda descentralización marquen el inicio de otra fase –extremadamente compleja, pero factible– del Estado autonómico español o supongan el punto de partida para el abandono definitivo del proyecto de la España democrática del setenta y ocho. La única, de momento, que había logrado, en nuestra historia contemporánea, combinar libertad, autonomía y unidad.

Reseña bibliográfica

Comenzando por las dos referencias bibliográficas contenidas en el texto, lo son al artículo de Pedro Cruz Villalón, "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", que puede consultarse en su obra *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 381 y ss.) y a mi libro *La Constitución de 1978* (Madrid, Alianza Editorial, 2006, pp. 224 y ss.). Por lo demás, me he ocupado con detenimiento de la mayor parte de las cuestiones que abordo en el texto en el libro *Nacionalidades históricas y regiones sin historia* (Madrid, Alianza Editorial, 2004) y en los artículos "La propuesta de Ibarretxe: derecho público y política" (*El Noticiero de las Ideas*, nº 14, 2003, pp. 54-63), "Estatutos en el reformatorio" (*El Noticiero de las Ideas*, nº 19, 2004, pp. 55-65), "La nación como estribo" (*El Noticiero de las Ideas*, nº 24, 2005, pp. 36-44), "España, el federalismo y Godot" (*Revista de libros*, nº 108, 2005, pp. 19-24) y "El Estatuto catalán: texto y pretextos" (*Claves de Razón Práctica*, nº 162, 2006, pp. 20-28). En cuanto a los estudios de conjunto sobre el sistema autonómico español, el más completo es, sin duda, el de Eliseo Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales* (Madrid, Alianza Editorial, 2003), aunque puede consultarse también, desde una perspectiva complementaria, el de Luis Moreno, *La federalización de España* (Madrid, Siglo XXI, 1997). El libro editado por Joan Subirats y Raquel Gallego, *Veinte años de autonomía en España* (Madrid, CIS, 200) aborda diversas cuestiones particulares (producción legislativa, políticas públicas, instituciones y opinión pública) y el editado por Eduardo Espín Templado, *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003) se centra monográficamente en la evolución de todas y cada una de las 17 Comunidades Autónomas españolas y las dos Ciudades Autónomas en el momento del veinticinco aniversario de la Constitución. Desde 1989 el Instituto de Derecho Público de Barcelona publica anualmente un *Informe Comunidades Autónomas*, que constituye el resumen más completo de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas en el año de referencia y cuyo manejo resulta, por tanto, imprescindible para cualquiera que quiera obtener buena, completa y ordenada información sobre el asunto. Mencionaré, ya para cerrar esta bibliografía sumaria, dos obras recientes y muy completas: una sobre la evolución actual de nuestro Estado autonómico, la editada, en dos volúmenes, por José María Vidal Beltrán y Miguel Ángel García Herrera, *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad* (Madrid, Colex e INAP, 2005); y otra sobre el proceso de reformas estatutarias, la editada por Manuel Terol Becerra, *El Estado autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía* (Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005).



LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

*Antonio J. Porras Nadales **

1. Los parlamentos autonómicos como elementos de un nuevo sistema político

La intensa transformación territorial operada en nuestro país a partir de la Constitución de 1978 ha contribuido a generar un mapa político e institucional radicalmente nuevo sin parangón en nuestra historia contemporánea. De ser un sistema único y fuertemente centralizado, la realidad institucional española ha evolucionado hacia un sistema plural y complejo donde la dinámica política y la acción pública discurren a través de esferas autónomas diferenciadas dotadas de sus propios sistemas de representación política y de sus propios parlamentos.

La existencia de procesos electorales diversos para la formación de los diecisiete parlamentos autonómicos ha permitido en primer lugar una expresión más abierta del pluralismo político de la sociedad española a partir de los años ochenta, ofreciendo unos cauces más próximos y transparentes para la transmisión de demandas sociales sobre la esfera pública y abriendo así mejores posibilidades para reordenar las relaciones entre el centro y las periferias. Sin embargo, pese al ligero incremento del pluralismo que implica normalmente el aumento del tamaño de las circunscripciones, el comportamiento de los electores en la escala autonómica suele constituir un reflejo del propio mapa electoral general puesto que los fenómenos de “voto dual” o bien han sido escasos o bien se han ido atenuando al cabo del tiempo (MONTABES, 1998).

En este contexto, el mapa político peninsular refleja con claridad el impacto de las principales dicotomías que condicionan el comportamiento electoral: en primer lugar, el eje norte/sur permite una comprensión adecuada de la dualidad ideológica, con una consolidada y estable mayoría socialista en el sur, en las Comunidades de Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía. En segundo lugar, el eje territorial o centro/periferia expresa en general un predominio del bipartidismo en el interior peninsular frente a un mayor desarrollo pluralista en las regiones periféricas, donde aparecen procesos más abiertos con mayorías alternantes y fuerte presencia nacionalista en algunas comunidades. Igualmente la dualidad entre el eje rural/urbano expresa normalmente una diferente proyección del pluralismo político, con un comportamiento más abierto y dinámico en las ciudades.

* Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

La clase política surgida de este nuevo marco electoral se caracteriza en general por su mayor vinculación con las respectivas esferas locales y parece dotada de un inevitable componente “parroquial” que sin embargo ha sido útil a algunos partidos como campo de juego para la progresión posterior en la carrera política a escala estatal (MORAN, 1989; MORATA, 2004). Como es lógico, fenómenos disfuncionales de la representación política como el transfuguismo o los casos de corrupción han experimentado igualmente una multiplicación paralela.

El modelo organizativo desarrollado por las diferentes cámaras territoriales ha seguido inicialmente unas pautas bastante similares, inspiradas originariamente en el reglamento del Congreso, y sólo con el paso del tiempo se han ido introduciendo difusamente algunas innovaciones, aunque por lo general de escasa relevancia en la práctica (MORALES, 2004). La apuesta estatutaria por un modelo de relaciones legislativo-ejecutivo basado en el parlamentarismo racionalizado establecido en la Constitución, ha permitido una razonable estabilidad gubernamental incluso en supuestos de fuerte fragmentación de las cámaras. Como sucede igualmente en el ámbito estatal, el modelo parlamentario se complementa con componentes de tipo “cuasipresidencialista” (CAMARA, 1990), aunque su proyección en la práctica depende sobre todo del diferente grado de liderazgo. Y de este modo, finalmente, los mecanismos más críticos contra el ejecutivo como la moción de censura o las cuestiones de confianza no han tenido apenas utilización en la práctica parlamentaria ¹, produciéndose en cambio una multiplicación explosiva de los instrumentos menores de control parlamentario, como las preguntas escritas ².

Para la opinión pública, las nuevas instituciones autonómicas y entre ellas los parlamentos han experimentado un lento pero consistente proceso de consolidación ³, a menudo apoyado en la aparición de canales autonómicos de radio y televisión; una consolidación que coexiste con el difuso aunque recurrente discurso crítico contra la clase política especialmente presente en algunos medios escritos.

Al cabo de un periodo histórico que rebasa ya el cuarto de siglo, las posibilidades de avanzar hacia un balance del rendimiento institucional de las cámaras autonómicas permiten en principio dos tipos de aproximaciones a partir de coordenadas metodológicas distintas. Por una parte, en la medida en que los parlamentos autonómicos son en primera instancia instrumentos al servicio del autogobierno de sus respectivas comunidades, su funcionalidad más inmediata deberá proyectarse en términos endocentrados, debiendo pues analizarse en qué medida su funcionamiento ha permitido una más eficiente canalización de demandas sociales, sirviendo de marco institucional a un proceso político microdemocrático capaz de generar en última instancia mejores respuestas a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Sin

1 En total han sido tan sólo catorce las ocasiones en que se ha usado la moción de censura, en coincidencia generalmente con una transitoria inestabilidad del sistema de partidos: básicamente en las Comunidades de Cantabria, Aragón y Galicia.

2 Cuyas cifras rebasan ya habitualmente los varios millares en una sola Comunidad a lo largo de una legislatura. Cfr. sobre el tema LOPEZ NIETO, L. *et al.* (2002).

3 Sobre el impacto de la opinión pública cfr. un análisis panorámico a partir de materiales del CIS en LLERA, F. (2002), SUBIRATS, J., GALLEGU, R. (eds.).



embargo, junto a su funcionalidad estrictamente interna, las Comunidades y sus parlamentos han formado parte igualmente del sistema político general, expresando posiciones que se proyectan sobre el exterior de las propias comunidades e incluso canalizando a través del respectivo sistema de partidos procesos de protesta “anticentro” en una dimensión que afecta al conjunto del sistema autonómico. Esta dualidad funcional focaliza en gran medida la propia dualidad de fronteras sobre la cual han proyectado su actividad funcional las cámaras autonómicas, operando por una parte en clave interna como instrumentos centrales del proceso político respectivo y por otra como instrumentos activos de proyección hacia fuera, dentro de la dialéctica anticentro que caracteriza en general al proceso autonómico español.

2. Programación de la política autonómica y actividad legislativa

Como corresponde a un sistema de tipo parlamentario las cámaras autonómicas han sido el marco originario de debate donde se han concretado los primeros diagnósticos generales sobre la respectiva comunidad así como las distintas estrategias de acción que han ido orientando a lo largo del tiempo la labor de los aparatos públicos (PORRAS, 1996). Una visión somera de los diagnósticos originarios reflejados en los debates parlamentarios de la primera etapa, cuando se expresaba el momento fundacional de la respectiva comunidad, nos reflejaría con matices una triple categorización: por una parte aquellas CCAA en las que predomina un discurso de autoidentificación colectiva de tipo histórico-cultural y donde el proceso autonómico se entiende como recuperación de fenómenos históricos preexistentes (que englobaría fundamentalmente los casos del País Vasco, Cataluña y Navarra); por otra, las Comunidades que vinculan su autodiagnóstico originario a fenómenos de victimidad espacial con fuerte conciencia colectiva del subdesarrollo, vinculada a menudo al impacto de la emigración (como Galicia o Andalucía, y en parte Aragón o Canarias); y por otra, las comunidades que conectan su emergencia fundacional con nuevas oportunidades de eficiencia institucional y autoconformación social, relativamente al margen del pasado histórico respectivo (con sus lógicas diferencias, el resto).

A partir de estos diagnósticos originarios, las cámaras autonómicas han desarrollado una amplia labor de canalización de la programación política llevada a cabo por sus respectivas mayorías, ya sea mediante la puesta en práctica de la actividad legislativa o bien mediante el apoyo al ejecutivo en la cámara. Desde el año 1980 hasta 2005 se han aprobado más de cuatro mil seiscientas leyes autonómicas, siendo los parlamentos más productivos en este campo los de Navarra (532 leyes) y Cataluña (511), y ocupando el último lugar Rioja (154) y Extremadura (173). La media más habitual se sitúa en torno a unas 250 leyes, equivalente a una producción de unas diez leyes al año⁴. Se trata naturalmente de cifras brutas tras las que se oculta una abultada serie de leyes de “bajo rendimiento” (integrando normas de tipo singular,

4 Lo que no constituye una tasa de producción excesivamente alta si pensamos, por ejemplo, que para el mismo periodo 1980-2005 la producción de leyes ordinarias del Estado asciende a más de mil, con una tasa anual de algo más de cuarenta.

de instrumentación financiera, de modificación de normas anteriores, etc.)⁵. Durante aproximadamente la primera mitad del periodo transcurrido desde el inicio del proceso autonómico, las diferencias entre unos y otros parlamentos resultaban más acusadas, detectándose con claridad el relativo retraso de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía “ordinaria”; pero a partir de las reformas de los años noventa y ya en la frontera de fin de siglo, se constata una mayor aproximación de las variables respectivas y una creciente homogeneidad tendencial en los ordenamientos resultantes.

Con la salvedad de la distinta cronología en el acceso al proceso autonómico y a los techos respectivos competenciales, podría establecerse una cierta secuencia común en la agenda legislativa autonómica: hay normalmente una primera etapa donde predominan las leyes de autoconfiguración institucional, seguida de una fase donde desigualmente se observa una cierta apuesta por el desarrollo económico regional. A partir de la segunda mitad de los años ochenta la agenda legislativa (siguiendo en parte la propia secuencia de los procesos transferenciales) se sitúa en torno a dos ejes programáticos predominantes que van a tener una larga proyección en el tiempo: (a) por una parte las que podemos denominar como leyes de *vertebración* que desarrollan políticas encaminadas a operar en general sobre el medio físico o material, integrando ámbitos como territorio, medio ambiente, transportes y comunicaciones, así como relaciones sociales; (b) por otra las que denominaremos como leyes de *modernización* que desarrollan políticas orientadas a incidir más bien sobre el espacio inmaterial, afectando a materias como radio y televisión, cultura o educación. Con frecuencia se trata de líneas estratégicas expresamente debatidas en las distintas cámaras en torno a los respectivos programas de investidura o en debates de carácter general, reflejando el modo como las nuevas instituciones tratan de encarar las tareas de “*nation building*” o autoconfiguración del propio tejido socioterritorial. Con algunos matices, podría afirmarse que en general la dimensión vertebradora suele tener mayor consistencia a lo largo del tiempo en las comunidades del norte peninsular mientras que la línea modernizadora predominaría en las del eje mediterráneo.

Desde finales de siglo emerge una nueva línea dominante -que en rigor ya preexistía con anterioridad- ubicable en torno a las políticas de bienestar social, ya sea en sus sectores más definidos de sanidad o asistencia, o bien siguiendo una línea más amplia de regulación social, donde a veces se generan experiencias de innovación que parecen consolidar la emergencia de un *estado social autonómico* (PORRAS, 1997). Al cabo del tiempo, este perfil propio del estado social se acaba confirmando como la línea prioritaria reproduciendo un proceso general de recomposición territorial del estado, donde las principales políticas prestacionales se desplazan hacia la periferia del sistema.

5 En nuestros cálculos realizados para el periodo 1980-2000 llegábamos a detectar unas tasas de “leyes basura” próximas al 50 por 100 del total, lo que no parece constituir un buen dato desde el punto de vista del aprendizaje institucional y la valoración de la calidad normativa. Cfr. PORRAS, A. GUTIERREZ, F., MORILLO, M^a L. (2002) en J. SUBIRATS, R. GALLEGU (eds.).



El perfil intervencionista propio de este derecho autonómico se detecta al cabo del tiempo con el relativo declive de las leyes de carácter general y el predominio relativo de las de dimensión sectorial o incluso singular, lo que tiende a incrementar el grado de complejidad resultante en sus respectivos ordenamientos. Igualmente se detecta la presencia de fenómenos habituales en el derecho propio de los estados de bienestar, como el diseño institucional o los fenómenos de socialización o creación de circuitos participativos.

Normalmente esta amplia actividad legislativa opera con un alto grado de emulación recíproca, contando con un cierto grado de aprendizaje a partir de la actividad de control del Tribunal Constitucional (aunque normalmente éste resuelve con considerables retrasos en el tiempo). Si durante los años ochenta la comunidad más innovadora, que marcaba en cierto modo la pauta para las demás, parecía ser Cataluña, sin embargo a partir de la década final de siglo los procesos de intercambio de experiencias y modelos siguen unos marcos más abiertos e interactivos operando en un emergente sistema de red de carácter complejo y variable. En todo caso, suele ser un resultado común la aparición de procesos de centralización al nivel territorial que generalmente vienen a debilitar la esfera del poder local; aun cuando los modelos de ordenación institucional interna parecen bastante influidos por claves geopolíticas e ideológicas (normalmente implicando una apuesta por las comarcas en comunidades con mayor presencia nacionalista, modelos centralistas de base provincial en las de mayoría socialista, y apuesta por un modelo de ciudades en las gobernadas por el Partido Popular). Igualmente suele abundar la creación de instituciones u organismos autónomos con distintos fines u objetivos, aunque con una cierta tendencia a la “*adhocracia*” y un relativo déficit de coherencia o de reflexividad general en su diseño global.

El balance general de la actividad legislativa autonómica parece reflejar finalmente al cabo del tiempo una lenta aunque consistente tendencia homogeneizadora donde, pese al inicial incremento de la complejidad y variabilidad del sistema, el reiterado proceso de emulación, copia y aprendizaje entre unas comunidades y otras, genera al cabo del tiempo una relativa aproximación entre los distintos ordenamientos resultantes.

3. Las tareas de deliberación y control parlamentario

Junto a la actividad legislativa, las restantes tareas parlamentarias se centran fundamentalmente en las labores de control parlamentario del gobierno así como en el desarrollo de otro tipo de debates e iniciativas. Se trata de un sector donde al cabo del tiempo no han faltado en las cámaras autonómicas algunas experiencias de innovación cuyo desarrollo global ofrece sin embargo resultados bastante heterogéneos.

De entrada cabe detectar el típico fenómeno, propio del parlamentarismo racionalizado, de relativa o escasa utilización de los instrumentos que ponen en juego la estabilidad gubernamental, en paralelo a la multiplicación explosiva de los instrumentos menores como las preguntas: un ámbito donde, pese a las críticas doctrinales, se han mantenido prácticas de reproducción reiterativa vinculadas a las denominadas “preguntas-fotocopia”, produciendo los previsibles resultados puntuales de sobrecarga y reiterados retrasos gubernamentales en las respuestas.

En cuanto a las principales líneas de innovación reglamentaria han seguido con frecuencia pautas comunes, que incluso se reproducen en la propia experiencia del Congreso de los Diputados: así sucede, por ejemplo, con los debates anuales sobre el estado de la comunidad, o las preguntas de respuesta inmediata al Presidente (*question time*), que generan una fuerte cobertura en los medios de comunicación.

La experiencia autonómica también ha servido para deshacer ciertos espejismos que a finales de los años setenta se aparecían como grandes innovaciones parlamentarias y cuyo desarrollo en la práctica ha generado al cabo del tiempo resultados muy discutibles. Nos referimos a la incorporación de la famosa función de *impulso* parlamentario, importada al sistema autonómico español por vía catalana a partir de la experiencia italiana (donde se defendía la llamada noción de *indirizzo politico*), debido a su gran prestigio teórico durante el periodo histórico final de la guerra fría⁶. La hipótesis de que los parlamentos ejercen una función autónoma de impulso político sobre el gobierno, relativamente al margen de la propia mayoría gubernamental, supone en la práctica no sólo una grave alteración de las pautas habituales del “modelo Westminster” sino la presencia de un difuso modelo de tipo consociacional donde la oposición (que en el caso italiano era el Partido Comunista) se entiende que participa, o puede participar indirectamente en la propia función de gobierno, al menos canalizando determinadas propuestas de actuación que, una vez aprobadas por la cámara, se supone que serían ejecutadas por el gobierno. Pese al paradójico fenómeno de que en España los parlamentos autonómicos (por imitación del caso catalán) gocen formalmente de tal función de impulso (un ámbito donde fundamentalmente se integrarían las llamadas Propositiones no de ley) mientras que no existe paralelamente una función similar reconocida constitucionalmente a las Cortes Generales, la realidad resultante a partir de la experiencia de un cuarto de siglo nos demuestra cómo el reiterativo componente bipolar de nuestro sistema de partidos y las escasas experiencias en un sentido consociacional impiden que las resoluciones o mociones aprobadas por la cámara se ejecuten en la práctica si no cuentan con el visto bueno de la propia mayoría gubernamental. En este caso, la singular experiencia del periodo de “la pinza” en el parlamento andaluz durante el periodo 1994-96 constituye el principal banco de pruebas, donde la hipótesis de un “gobierno del parlamento” se demostró como absolutamente incongruente con la dinámica propia de un sistema parlamentario racionalizado. En la realidad comparada la experiencia demuestra que ni las mociones ni las resoluciones que tan abundantemente se aprueban tras todo tipo de

12 En general se considera como el paradigma teórico de referencia la voz “Indirizzo politico” de Temistocle Martines, en la *Enciclopedia del Diritto*, aunque su desarrollo posterior cuenta con abundantes referencias. MANZELLA, A. (1991).



debates en las cámaras autonómicas, o como resultado de proposiciones no de ley o de interpelaciones, han asumido un grado de fuerza jurídica vinculante suficiente, ni el ejecutivo se compromete efectivamente en su aplicación si no cuentan con la opinión favorable de la propia mayoría. En definitiva, la noción de impulso político se nos aparece como una mera categoría formal de escasa capacidad explicativa sobre la evolución real de las cámaras autonómicas y sus relaciones con el sistema de gobierno.

Si se trata de apuntar las principales líneas de innovación que, aunque de forma heterogénea, parecen reflejar ciertas constantes en la evolución de los parlamentos autonómicos, podríamos proponer dos tendencias que se desarrollan con desigual fortuna a lo largo del tiempo: por una parte una tendencia a la sectorialización de los debates vinculada a una cierta especialización material en torno a las respectivas políticas intervencionistas que deben encajarse desde la esfera autonómica. Por otra, la apuesta por un incremento de los mecanismos de participación de la sociedad organizada sobre la esfera pública.

El *primero* de tales fenómenos sugeriría una creciente tendencia de especialización en los contenidos sustantivos de los debates, así como de las comparecencias y demás tareas parlamentarias, hasta el punto de aproximarse en parte a lo que serían debates sectoriales de políticas públicas (*policy debates*), con un relativo declive de los tradicionales debates de política general dotados de un mayor contenido político-ideológico. Este desplazamiento de los términos sustantivos del debate parlamentario desde el terreno tradicional de *la política* hacia el más específico de *las políticas* parece sugerir que los términos del diálogo parlamentario entre mayoría y oposición tienden a concretarse sobre las arenas específicas de las distintas políticas intervencionistas autonómicas, versando incluso sobre planes estratégicos de actuación o sobre medidas específicas en torno a determinados programas de acción del ejecutivo. La lógica del "*policy debate*" tiende así a proyectarse sobre las cámaras autonómicas (a veces por la propia inexistencia de foros adecuados en otras arenas) generando una cierta tendencia hacia la especialización, la valoración de resultados concretos, el análisis de programas en ámbitos especializados, etc. Lo que explicaría adicionalmente la tendencia a la consolidación progresiva del protagonismo de las Comisiones: un fenómeno que igualmente deberíamos considerar como ampliamente generalizado en nuestra experiencia autonómica.

Sin embargo, este fenómeno acaba presentando al cabo del tiempo algunas resistencias que impiden confirmar su generalización en términos absolutos: en primer lugar, sucede que el personal político parlamentario no siempre dispone del adecuado grado de especialización técnica como para mantener debates sustantivos en materias complejas y variadas (pensemos por ejemplo en las especialidades de algunas políticas como la sanitaria, la medioambiental o la educativa), viéndose obligados en consecuencia a abordar sus intervenciones en estos casos desde la tradicional perspectiva del discurso político y sus claves estrictamente ideológicas. En segundo lugar, la sectorialización de los debates suscita de forma inmediata su respuesta alternativa, consistente en la puesta en práctica de la correspondiente responsabilidad política: y es que, si este desplazamiento del eje de gravedad de la actividad parlamentaria

hacia el campo de las políticas públicas es consistente, cabría deducir teóricamente que los responsables políticos de aquellas áreas donde se desarrollan políticas ineficientes deberían ser sujetos potenciales de la correspondiente reprobación parlamentaria individualizada. Pero en la práctica los mecanismos de responsabilidad individualizada no han tenido apenas desarrollo al quedar cubiertos bajo la responsabilidad colectiva del consejo de gobierno o bajo la propia responsabilidad política del presidente, constituyendo otra de las cuestiones pendientes en la agenda de reformas futuras.

En parte como respuesta a algunas de estas insuficiencias aparece un *segundo* tipo de fenómeno innovador, relacionado con la apertura de las cámaras a la *participación* directa de ciudadanos o grupos asociativos. En algunos casos se trata de la apertura general a la sociedad a través de vías directas como las preguntas de iniciativa ciudadana que, sin embargo, no parecen haberse consolidado en grado suficiente. En otros supuestos se trata más bien de la presencia de expertos o de representantes de organizaciones sociales a través de la práctica de audiencias o *hearings* entendidas como instrumentos de apoyo a la propia labor parlamentaria. Incluso a veces tales audiencias se concretan en la comparecencia de altos cargos recién nombrados, siguiendo una tendencia de origen norteamericano. Si esta apuesta participativa se supone que refleja un fenómeno general de mayor apertura de la esfera pública hacia el propio tejido social organizado al nivel territorial, su impacto sobre los resultados de la actividad parlamentaria y sobre la propia agenda política no parece reflejar por ahora transformaciones contundentes, manteniéndose al cabo del tiempo el predominio del componente partidocrático en las tareas de dirección de la política, así como un razonable grado de autonomía de la clase política que, en todo caso, parece apostar por el desarrollo de mecanismos de carácter clientelar en sus relaciones con el tejido social organizado.

Una de las plasmaciones más significativas de estos emergentes procesos de transformación en la actividad de las cámaras se sitúa en torno a la evolución experimentada por la figura de las llamadas *Proposiciones no de ley*. Consideradas desde una perspectiva formalista como manifestaciones de la llamada función de “impulso”, su evolución refleja en realidad las consecuencias de un cierto proceso de aprendizaje que parece implicar un declive a lo largo del tiempo de la vía tradicional de las interpelaciones (consideradas como el instrumento más incisivo de control político sobre el gobierno) acompañado del paralelo incremento de las *Proposiciones no de ley* que teóricamente permiten una vía más abierta y menos conflictiva para permitir posicionamientos de las cámaras en torno a los más variados asuntos. En la práctica, parece que la clave expansiva de estos instrumentos se debe a que permiten una más fácil incorporación a la agenda parlamentaria de numerosos temas o asuntos de la actualidad política general, abriendo así el debate político a los más diversos tipos de materias a veces perfectamente ajenas al perfil competencial tradicional de las Comunidades Autónomas; lo que indirectamente supone una cierta “liberación” de las restricciones que el sistema competencial impone sobre las instituciones autonómicas. Pero alternativamente se trata de un sector de la actividad política que se agota en el estricto y limitado “posicionamiento” de las cámaras, constituyendo así un reflejo del impacto de la videopolítica y de la tendencia a la dimensión meramente cosmética



de la acción político-parlamentaria, a través de respuestas instantáneas que carecen de proyección posterior en términos de acción pública intervencionista. Al mismo tiempo, el apogeo de estos nuevos instrumentos parlamentarios marcaría un declive paralelo de los tradicionales medios de control político sobre el gobierno: lo que se detecta en las reiteradas dificultades para constituir comisiones de investigación y en la constatada insuficiencia de los parlamentos autonómicos como instrumentos adecuados para controlar los casos de corrupción.

En resumen, parece pues que la pauta de evolución que conduce a la introducción de experiencias de innovación orientadas hacia una adaptación de los tradicionales modelos del parlamentarismo racionalizado a las nuevas exigencias de un gobierno democrático eficiente, coexiste a comienzos del siglo XXI con el mantenimiento de inercias de tipo más o menos conservador o ajustadas al paradigma del parlamentarismo clásico y al apogeo del estado de partidos. Lo que se refleja no sólo en la reiterada debilidad de los instrumentos de control sobre el gobierno, sino también en los criterios seguidos por las cámaras para la designación de órganos de extracción parlamentaria donde, salvo excepciones, parece generalizarse el reiterado sistema de las cuotas partidistas que impiden avanzar hacia la consolidación de instituciones efectivamente independientes en la escala autonómica.

4. La proyección hacia fuera de los parlamentos autonómicos

Más allá de la presencia de estos fenómenos de posicionamientos generales de los parlamentos, que permiten a las CCAA reflejar en su propia agenda la valoración u opinión que les merecen los más amplios asuntos de la política o de la actualidad en general (afectando incluso a cuestiones de tipo internacional), puede afirmarse que la proyección hacia el exterior de los parlamentos autonómicos se sitúa en torno a los dos ejes de tensión que condicionan el proceso territorial: la dinámica de tipo conflictual y la de tipo cooperativo; ambas son susceptibles de proyectarse a su vez tanto en las relaciones con el estado central como en las relaciones de las distintas CCAA entre sí.

Pese al considerable prestigio académico que en la literatura científica española ha tenido desde los mismos orígenes del proceso autonómico la noción de *federalismo cooperativo*, con conocidos casos de referencia al nivel comparado (ALBERTI, 1994), un balance ponderado de su efectiva vigencia en nuestro país reflejaría resultados bastante desiguales en la medida en que, en términos generales, la actividad política canalizada por el estado y la administración central a través de su presupuesto anual no ha contado habitualmente con procesos de participación o coordinación previa con las CCAA. Desde el punto de vista institucional subyace aquí el reiterado fracaso del Senado así como el irregular funcionamiento en la práctica de las conferencias sectoriales; pero también un cierto déficit en el proceso general de aprendizaje generado a lo largo de más de veinticinco años, con una recurrente ausencia de un cierto grado de lealtad institucional. De tal forma que finalmente ha predominado más bien una dinámica de

tipo conflictual y una recurrente apuesta por el bilateralismo que impiden en la práctica la consolidación de experiencias de dimensión multilateral y cooperativa.

Analizando el papel de los parlamentos autonómicos en este campo hay que constatar de entrada que su protagonismo en la designación de senadores de representación territorial no ha provocado en la práctica la formación de una efectiva dinámica territorial en el Senado, de tal modo que finalmente la configuración interna de la segunda cámara y su propio funcionamiento se ha venido ajustando a pautas “grupocráticas” perfectamente similares a las que operan en el Congreso (GUTIÉRREZ, 2004).

En cuanto a la dinámica conflictual con el estado que se sustancia por vía institucional ante el Tribunal Constitucional a través de los conflictos de competencias, ha seguido en parte una evolución paralela a la del propio proceso transferencial (con una mayor intensidad en el periodo de los años ochenta a noventa). La que afecta en cambio de las leyes autonómicas a través de la vía del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el gobierno, sigue en general una secuencia similar al propio desarrollo de la actividad legislativa autonómica.

Desde la perspectiva de las relaciones de las CCAA entre sí, se ha prestado una gran atención a la figura de los convenios (ALBERTI, 1994), que teóricamente se configurarían como instrumentos de un emergente modelo de “*governance*” o de un naciente sistema de red, con ámbitos potenciales de desarrollo en diversos sectores materiales como cultura, comunicaciones, prestaciones asistenciales o sanitarias etc.; aunque el balance de su uso efectivo no permite hasta ahora extraer conclusiones muy optimistas. Ni siquiera el avance hacia la constitución de las “euroregiones” puede considerarse tampoco suficientemente fructífero.

Debe recordarse que, en todo caso, no han faltado igualmente otras vías adicionales de tipo informal que permiten en la práctica un adecuado marco de intercomunicación entre los parlamentos autonómicos: desde las reuniones y conferencias de los Presidentes de las cámaras hasta los periódicos congresos de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA), pasando por variadas iniciativas de dimensión científico-académica. Un tipo de actividades que se reitera igualmente en las relaciones entre los distintos órganos de extracción parlamentaria (Cámaras de Cuentas, Defensores del Pueblo, etc.) y que se proyecta también al nivel europeo a través del Comité de las Regiones. Se trata en todo caso de iniciativas que parecen haber redundado más en el conocimiento recíproco y en el fomento de procesos de emulación entre unas Comunidades y otras, que en la generación de una dinámica cooperativa de dimensión horizontal suficientemente consolidada.

Paradójicamente el relativo fracaso de la dinámica cooperativa ha coexistido con una recurrente dimensión conflictual de carácter bipolar que moviliza la estrategia de las CCAA a favor o en contra del gobierno central dependiendo del respectivo color de la mayoría existente en cada parlamento autonómico: este reagrupamiento territorial sería un síntoma indirecto del escaso grado de autoreferencialidad adquirido al cabo del tiempo por las diferentes CCAA así



como una confirmación de la prevalencia del sistema (estatal) de partidos como factor condicionante en última instancia del juego político que se desencadena en los respectivos parlamentos autonómicos.

En definitiva, la noble hipótesis del desarrollo de un *sistema autonómico* de tipo más o menos cooperativo, tanto el nivel vertical (o en sus relaciones con el estado) como al nivel horizontal (en las relaciones entre las distintas CCAA entre sí), no parece haber conseguido una inercia histórica consolidada, frente a la reiterada dinámica de tipo conflictual (con el Estado) o a las tensiones competitivas (entre las distintas CCAA).

Si los balances sobre el desarrollo autonómico español al cabo de más de un cuarto de siglo suelen coincidir en el espectacular incremento del autogobierno territorial, igualmente coinciden en diagnosticar un relativo fracaso en la otra cara del sistema, la que se refiere a los mecanismos de relación entre las partes y el todo, a través de instrumentos de cooperación y coordinación ⁷. Un sector donde, junto al reiterado fracaso del Senado y de las conferencias sectoriales, las perspectivas de avance en un proceso de aprendizaje institucional parecen chocar con la reiterada dinámica conflictual que condiciona el proceso autonómico desde sus mismos orígenes: y así sucede que, al cabo del tiempo, el diferente color ideológico de las distintas cámaras parece haber servido en la práctica para movilizar estrategias de apoyo o de oposición al respectivo gobierno central. Surge así la paradoja de que esta proyección a favor o en contra del gobierno de Madrid resulta ser preponderante si se la compara con el relativo fracaso del papel activo de las comunidades autónomas en el proceso de formación de la propia voluntad estatal, mediante mecanismos de cooperación mejor o peor institucionalizados.

Se trata de un ámbito problemático que, por más que haya sido reiteradamente subrayado por la doctrina, no parece haber sido tenido en cuenta finalmente en la apertura de la nueva oleada de reformas estatutarias puesta en marcha a partir del año 2005, donde de nuevo parece apostarse por el incremento del autogobierno (rebasando ya las fronteras del artículo 149.1 de la Constitución) y el uso del bilateralismo como instrumento de relaciones con el estado central, sin que hasta ahora se hayan dado soluciones suficientes a los desafíos de la cooperación y la colaboración horizontal entre las diferentes CCAA.

7 Un balance general en AJA, E. (2003); SUBIRATS, J. GALLEGU, R. (eds.) y BLANCO, R. (2005).

Bibliografía

- AJA, E. (2003): *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed. Madrid, Alianza.
- ALBERTÍ, E. (1994): *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, CEC., LASAGABASTER, I. (1995): “Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Num. 41
- ALBERTÍ, E. (1994): “Los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, Num. 240.
- BLANCO, R. (2005): *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, Alianza.
- CAMARA, G. (1990): “El poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en PORRAS NADALES, A., RUIZ-RICO, J. J. (dir. y coord.), *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona, Ariel.
- CAMARA, G., CANO, J. (ed. y coord.) (1993): *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, Tecnos, Parlamento de Andalucía.
- GUTIERREZ, F. (2004): *El debate sobre la reforma del Senado*, Madrid, Senado.
- LOPEZ NIETO, L. *et al* (2002): “Un primer balance sobre la actividad de los parlamentos autonómicos”, en PAU, F. (coord.), *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, AELPA, Tecnos.
- LLERA, F. (2002): “La opinión pública; la diversidad de una nación plural”, en SUBIRATS, J., GALLEGU, R. (eds.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS.
- MANZELLA, A. (1991): *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino.
- MONTABES J. (ed.) (1998): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid, CIS, Parlamento de Andalucía.
- MORALES J. M. (2004): “El objeto de preocupación del Parlamento en sus veinte años de existencia”, en J. CANO (coord.), *El Parlamento de Andalucía. Órganos de extracción parlamentaria. Órganos consultivos o de participación de designación parlamentaria*, Granada, Comares, Parlamento de Andalucía.



- MORAN, M^a. L. (1989): “Un intento de análisis de la ‘clase parlamentaria’ española. Elementos de renovación y permanencia (1977-1986)”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Num. 45, pags. 61-84.
- MORATA, B. (2004): *Los parlamentarios andaluces como conjunto de poder y su presencia en la sociedad (1982-1994)*, Sevilla, Parlamento de Andalucía.
- PORRAS, A. (1997): “Estado social y Estado Autonomico”, en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, Vol. II, pps. 1229-1255. PORRAS NADALES, A. (1996): *Diagnosís y programación política en el Estado autonómico*, Sevilla, IAAP.
- PORRAS, A. GUTIERREZ, F., MORILLO, M^a L. (2002): “La actividad legislativa de los parlamentos autonómicos, 1980-2000: agenda legislativa y mapa normativo”, en J. SUBIRATS, R. GALLEGU (eds.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, cit, pags. 167-201.
- SUBIRATS, J. GALLEGU, R. (eds.): *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*.



EFFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

*Fernando González Laxe **

Tres han sido los grandes hitos de la historia moderna española y que sirven de referencia en el proceso de modernización económica y de avances sociales: el inigualable proceso de transición democrática; la entrada de España en las Comunidades Europeas; y el proceso autonómico llevado a cabo.

La puesta en marcha del proceso autonómico hay que situarla, pues, en el contexto histórico, político, social y cultura español tanto del presente como del pasado. El modelo escogido fue, por lo tanto, un proceso continuo, que se alimentó de manera sucesiva, dependiendo de los sucesivos contextos, escenarios y tendencias; siendo, asimismo fruto de negociaciones y de consensos, elementos que fueron claves en todo el proceso de descentralización y desarrollo del marco autonómico español.

Las sucesivas fases por las que ha discurrido dicho proceso autonómico han ido modelando, diseñando y consolidando un nuevo modelo organizativo en los ámbitos políticos y administrativos; que, a resultas de una negociación permanente, dio lugar a un modelo radicalmente diferente del de partida.

141

1. El modelo original

La Constitución Española de 1978 es fruto del consenso de las fuerzas políticas del momento. En ella se define un modelo organizativo con dos características singulares: abierta y flexible. Es decir, los perfiles del modelo se redactan de tal forma que aunque todos lo aceptan, no cabe la menor duda que está llena de ambigüedades y de falta de concreción en muchos de los aspectos fundamentales, como por ejemplo, en los ámbitos competenciales. La razón de esta situación inicial es la necesidad de avanzar en la dinámica de recoger parte de la historia española (la derivada de los hechos diferenciales aprobados durante la II República) y de lograr un acuerdo consensuado sobre lo que constituía en aquel contexto el mínimo común denominador que pudiera ser aceptado por todas las fuerzas políticas.

* Universidad de La Coruña. Ex Presidente de la Xunta de Galicia.

Fruto de ello, son el reconocimiento de ciertas diferencias territoriales y el concepto de modelo no cerrado, cuestiones básicas que van a permitir su continua evolución. De esta forma, se acepta un Estado con principios de autogobierno territoriales dentro de una realidad plural y heterogénea.

El texto constitucional fija los principios generales pero al ser abierto y flexible, ambiguo y no cerrado, mantiene vivo no solo un debate sobre el modelo territorial, sino que re-abre múltiples cuestiones y subraya una infinidad de perspectivas de futuro.

No cabe duda que esta situación deriva a planteamientos asimétricos; esto es, a una constelación de pequeñas realidades dentro del modelo; con sus específicos “tiempos políticos”, como se visualiza en la secuencia de aprobación de los Estatutos de Autonomía de las CCAA.

Tabla 1. Cronología de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las CCAA

Nacionalidad Histórica y Comunidad Autónoma	Marco legislativo	Artículo Constitución Española
País Vasco	Ley Orgánica 3/1979	151
Cataluña	Ley Orgánica 4/1979	151
Galicia	Ley Orgánica 1/1981	151
Andalucía	Ley Orgánica 6/1981	151
Asturias	Ley Orgánica 7/1981	143
Cantabria	Ley Orgánica 8/1981	143
La Rioja	Ley Orgánica 3/1982	143
Murcia	Ley Orgánica 4/1982	143
Comunidad Valenciana	Ley Orgánica 5/1982	143
Aragón	Ley Orgánica 8/1982	143
Castilla Mancha	Ley Orgánica 9/1982	143
Canarias	Ley Orgánica 10/1982	143
Navarra	Ley Orgánica 13/1982	Régimen foral
Extremadura	Ley Orgánica 1/1983	143
Illes Balears	Ley Orgánica 2/1983	143
Comunidad Madrid	Ley Orgánica 3/1983	143
Castilla-León	Ley Orgánica 4/1983	143
Ciudad Autónoma Ceuta	Ley Orgánica 1/1995	143
Ciudad Autónoma Melilla	Ley Orgánica 2/1995	143

2. La descentralización económica

El sector público español comporta una transformación muy nítida: se pasa de manera continuada de un modelo muy centralizado a uno muy similar al modelo federal, pero que es peculiar y propio de España. De una parte, el gasto público gestionado por la Administración Central que alcanzaba el 90% del total en el año 1978 desciende al 50% el año 2004; el porcentaje que las CCAA logran del gasto público se sitúa en el año 2004 en el 35%; y las entidades locales que se movían en el 9,5% en 1978, pasan a disponer del 15% en el año 2004. Es decir, la Administración Central cede el 40% del gasto, que se dirige a las CCAA (aumento del 35%) y en menor medida a los entes locales (aumento del 5,5%).

Tabla 2. Estructura del Gasto Público gestionado por niveles de gobierno en España 1978-2004. (Distribución porcentual)

	Administración Central	CCAA	Entidades locales
1978	90,5	-	9,5
1981	87,3	2,9	9,7
1985	73,1	14,1	12,7
1990	65,7	20,2	14,0
1996	62,5	24,7	12,6
1999	58,7	28,9	12,4
2001	58,8	27,6	13,5
2003	54,0	33,0	13,0
2004	50,0	35,0	15,0
Evolución	-40,5	+35,0	+5,5

Fuente: Ministerio Administraciones Públicas. Informe Económico-financiero de las Administraciones territoriales.

Podríamos afirmar que el diseño de los Estatutos de Autonomía se planteó desde una perspectiva de gasto y que éste ha sido condicionado por el concepto del nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos que, a su vez, está relacionado con el marco competencial de las CCAA (MERRY DEL VAL, F. 2005).

Evidentemente, las competencias constituyen el elemento central en la ordenación autonómica, pues suponen “obtener poder”; y ello ha guiado algunas de las pautas de la negociación continua entre Administración Central y las Autonomías, como lo fueron las sucesivas reclamaciones sobre la gestión y/o delegación de servicios.

El marco de la transmisión de poderes lo establecía de manera ambigua la Constitución Española cuando, al definir de manera abierta el proceso, especifica en el artículo 149 lo siguiente “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CCAA en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado”.

Dicha flexibilización en el listado de competencias queda reflejada en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española cuando se afirma “El Estado podrá transferir o delegar a las CCAA, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencias o delegación”. De ahí, la reivindicación constante para ampliar y modificar competencias y para sostener reclamaciones para asumir competencias de las CCAA del artículo 151 por parte de las del 143; y de las propias del artículo 151, para ser más diferenciales. Esta dinámica supuso, por lo tanto, que las competencias asumidas hayan ido creciendo y son cada vez mayores los campos y los ámbitos en los que las CCAA pueden arbitrar medidas, políticas y normas de gobierno y gestión.

Este doble proceso de descentralización competencial y de descentralización financiera ha ido en paralelo, constatando las enormes dificultades de acuerdo y las constantes revisiones y reformas. La búsqueda del “modelo” choca, en ocasiones, con la coherencia y con la cohesión territorial, pues las soluciones a arbitrar son múltiples, difíciles y complejas.

3. Principales temas de debate

A pesar de la amplitud y variedad de situaciones de divergencia institucional, de posicionamientos políticos encontrados y de conflictos institucionales planteados, centraremos nuestra atención en aquellos que más atención han generado y sobre los que en la actualidad continúan atrayendo y concitando posiciones diversas.

3.1. La suficiencia

Uno de los principales asuntos que estaba meridianamente claro en el debate del modelo territorial era “que las CCAA puedan disponer de aquellos recursos necesarios para garantizar un mínimo de servicios igual en todo el territorio español”. Por tanto, se trataba de igualar y de lograr que los ciudadanos, conscientes de los niveles de disparidad económica, pudieran poseer y disfrutar de aquellos servicios públicos en igualdad de condiciones. Por eso, las transferencias del Estado a las CCAA deberán garantizar dichas prestaciones.

Los instrumentos utilizados fueron la participación en los ingresos del Estado y el Fondo de Suficiencia. Este último, equivalía a una transferencia de la hacienda central de un importe por la diferencia entre las necesidades de financiación de cada CCAA y los recursos obtenidos por la suma de los tributos cedidos y la participación territorializada. Este instrumento no ha conseguido sus logros al completo (UTRILLA, 2002), toda vez que se ha utilizado como un “instrumento de corte estático” (cifrado en magnitudes de 1999); sin tener en consideración que tanto los ingresos como los gastos han evolucionado de manera disímil en los últimos



periodos, cada uno con sus ritmos diferenciados. De ahí, que al no tener en previsión un mecanismo de aplicación que garantizara la “suficiencia dinámica” la brecha entre ingresos y gastos ha ido aumentando y han surgido los actuales déficits y deudas acumuladas (MITXELENA CAMIRUAGA, 2006).

Ante esta situación, las propias CCAA reclaman más recursos para paliar la situación creada y de manera reiterada se re-abre el debate sobre el modelo territorial.

3.2. La autonomía fiscal

Siempre se ha demandado por parte de las CCAA que el modelo territorial español debería constatar una mayor autonomía fiscal. Esto es, un nivel de autonomía real tanto en el campo de los gastos como en el de los ingresos; y que serían las propias CCAA quienes asumieran la responsabilidad fiscal tanto de equilibrar dichos gastos e ingresos, tanto de asumir deudas en función de las competencias asumidas y posibilidades financieras (CASTELLS, 2000). Sin embargo, tal deseo no se ha plasmado desde el comienzo de este largo proceso autonómico. Los pasos se dieron en el campo de la suficiencia y las cuestiones que hacían referencia a la autonomía fiscal y a la corresponsabilidad se fueron dilatando en el tiempo, con lo que se podría afirmar que la autonomía financiera de las CCAA fue siempre muy débil y recortada.

De este forma, se puede adelantar que las CCAA no gozaron de una plena autonomía, sino que todavía se encontraban dependientes de la Hacienda Central, que actuaba o bien descentralizando parte del gasto, ó bien, delegando capacidad de ingresos. El significado de esta actitud fue la de incrementar los márgenes de maniobra de las CCAA mediante incremento de previsiones de ingresos en los presupuestos en el campo de los recursos autonómicos y la reclamación constante y permanente de nuevos recursos económicos vía transferencias del Estado, para poder compensar de esta manera la merma de sus necesarios ingresos autonómicos.

Por tanto, el hecho de poner en marcha un proceso autonómico en su doble vertiente de incremento de competencias y autonomía financiera chocaba y mostraba su falta de coherencia. El reflejo de esta asintonía muestra que no había correlación entre el mayor nivel de competencias asumidas (con su evidente correlato en el campo del gasto) con la capacidad recaudadora propia. La historia ha demostrado que, en el primer ámbito, se produjo una mayor autonomía, mientras que en el segundo de los apartados la dinámica fue muy reducida y rígida.

La propia estructura de los ingresos de las CCAA presenta un comportamiento y unos ritmos de variación muy sintomáticos. Entre los años 1980 y 1996, más del 70% de los ingresos de las CCAA del artículo 151 procedían de transferencias, en tanto que las CCAA del artículo 143 llegaban al 50%. Después de la reforma del 1996 (Ley 3/1996, de 27 diciembre de cesión de tributos) se transfieren nuevas competencias de tipo normativo lo que marca un

punto de inflexión en el campo del modelo autonómico. De una parte, se cede parcialmente el IRPF (30%) con capacidad normativa sobre el 15% del impuesto; y de otra parte, se concede capacidad normativa sobre tributos cedidos, tales como impuesto de patrimonio neto, impuesto de sucesiones y donaciones, tasa del juego, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Supuso esa Ley el reconocimiento de competencias normativas a las CCAA que hasta dicho momento recaían en el Estado, haciendo las CCAA de institución delegada en la gestión y con atribución de recaudación.

Asimismo, la capacidad autonómica también se desarrolló en el campo de los tributos propios como vía para aumentar la autonomía fiscal. Aunque los ingresos derivados de los tributos propios representan un porcentaje muy pequeño sobre el total de los ingresos de las Autonomías (en torno al 5%) también es obvio que por parte del Estado se había limitado el campo de actuación en este ámbito. Dos explicaciones básicas subrayan este aserto: la primera, la mayor parte de los hechos imposables corresponden a los impuestos estatales; y en segundo lugar, la Administración Central interpuso recursos contra aquellas iniciativas autonómicas que deseaban aumentar dicha capacidad.

De esta forma, a las CCAA sólo se les ha permitido establecer impuestos propios sobre aquellas materias que ó bien no estaban legisladas; ó bien, eran de pequeña cuantía económica. Un ejemplo de ello, son los impuestos sobre juego de bingo, sobre combustibles derivados del petróleo, impuestos medioambientales y otros impuestos muy específicos, como el de aprovechamiento cinegético establecido por la CCAA de Extremadura. La otra posibilidad de los recargos autonómicos apenas ha sido utilizado por las CCAA dado que resulta un tanto atípico “recargar un impuesto estatal” cuando las CCAA lo que desean es modular o arbitrar impuestos en función de sus propias singularidades y prestación de servicios públicos; y no tener que asumir un “coste político adicional” por el hecho de recargar los impuestos.

El nuevo sistema puesto en práctica en el año 2002 (Ley 21/2001, de 27 de diciembre) irrumpe con nuevas normas en el campo de la autonomía financiera. Afecta a la capacidad normativa de los tributos cedidos ampliando a su totalidad la capacidad de las CCAA en los casos de los impuestos sobre sucesiones y donaciones; transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; patrimonio neto; y tasas sobre el juego. En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) se cede a las CCAA el 33% de la tarifa y se amplía la capacidad normativa hasta el 30%, desde el 15% que estaba legislado. Asimismo, se cede el 100% de la recaudación del impuesto especial sobre determinados medios de transporte y del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos. Igualmente, se cede el 100% del impuesto sobre la electricidad; el 35% de la recaudación del impuesto sobre el valor añadido (que antes dependía íntegramente de la Hacienda Central); y el 40% de los impuestos especiales sobre hidrocarburos, labores de tabaco, alcoholes y cerveza, aunque en estos supuestos las



Tabla 3. Tributos y recargos a disposición de las CCAA de Régimen Común en España

TRIBUTOS CEDIDOS	TRIBUTOS PROPIOS	RECARGOS
<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio. • Sucesiones y donaciones • Transmisiones patrimoniales • Actos jurídicos documentados • Impuesto sobre el juego • IRPF • IVA • Imp. Esp. hidrocarburos, alcohol, tabaco • Imp. Esp. Electricidad, matriculación vehículos. • Imp. Esp. Minoristas ciertos hidrocarburos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre el bingo. • Sobre combustibles derivados del petróleo. • Cánones medio-ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre IRPF. • Sobre juegos de suerte y azar. • Sobre máquinas tragaperras.

Fuente: Ley Orgánica 7/2001 y Ley 21/2001, ambas de 27 de diciembre de 2001.

CCAA no tendrán capacidad normativa ni de gestión sobre los mismos, por lo que solamente ingresarán una participación territorializada de los mismos, lo que evidentemente no supone mejora alguna en el campo de autonomía fiscal, aunque sí un importe económico adicional.

Se completa este periodo con el traspaso de las competencias de sanidad a aquellas CCAA que no las tenían como competencia asumida; y se incorpora al sistema general de financiación las cuestiones sanitarias.

La reforma del 2002 supuso, en consecuencia, un paso más en el campo de la descentralización y los procesos de desarrollo de la autonomía. Se han traspasado nuevas competencias y más transferencias de la Hacienda Central; se ha cedido más capacidad normativa en varios tributos; y se han resuelto bastantes de los conflictos en los tributos cedidos y compartidos. También, y aunque en menor medida, se ha mostrado una evidente asimetría entre los niveles de gasto y los grados de autonomía tributaria (MONASTERIO, 2002, 2004). Con ello, se puede afirmar lo siguiente “un tercio de la financiación se consigue a través de recursos con autonomía fiscal y los dos tercios restantes, a través de transferencias”.

Con el sistema del 2002 se deseaba que las CCAA pudieran ajustar mejor sus gastos a las preferencias de los ciudadanos y obtener ingresos más estables. De ahí, que se hubiera definido y determinado a este sistema como integrado; estable, corresponsable; suficiente; solidario y coordinado. Las razones se explicaban del siguiente modo. Era integrado porque completaba todas las competencias, las comunes, las de sanidad y del IMSERSO en un solo sistema de financiación conjunta; era estable, porque por vez primera no tenía plazo de caducidad, eliminando la referencia quinquenal de la LOFCA; y se remite al acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera que se convertía en Ley aprobada por las Cortes; era corresponsable,

porque los recursos autonómicos aumentan hasta el 68% de los ingresos totales de las CCAA y se avanza en la capacidad normativa, dando entrada a la participación en los grandes impuestos indirectos del Estado y en la cesión de algunos de ellos en su totalidad; es suficiente, porque mejora la selección y el peso relativo de variables que identifican necesidades de gasto; es solidario, porque introduce elementos para conseguir la cobertura general de los servicios y equipara el nivel de prestación de los mismos, como por ejemplo el fondo de suficiencia, las asignaciones de nivelación, y el fondo de cohesión. Es coordinado, porque requiere un reforzamiento y coordinación entre las CCAA y la Administración Central, apoyándose en el Consejo de Política Fiscal y Financiera

El grado de autonomía ha ido aumentando y, en teoría, es el mismo para todas las CCAA ya que dependen de la descentralización de tributos con capacidad normativa; pero, en la práctica, existe una relación directa o correlación fuerte entre el grado de autonomía financiera y la renta territorial. Las razones que explican esta afirmación es que las CCAA más desarrolladas (o ricas) dependen menos de los ingresos obtenidos por transferencias; en tanto que las CCAA menos desarrolladas (o más pobres) son las más necesitadas de solidaridad y su estructura de ingresos dependen de los flujos

de transferencias de otras administraciones ya sean nacionales ya europeas. Por tanto, este acuerdo supuso un diseño en el que se combinaban una alta descentralización del gasto e ingresos públicos con una mayor profundización de la autonomía regional en virtud de la solidaridad inter-territorial. Es decir, las CCAA de régimen común de mayor corresponsabilidad fiscal disponen de mayor capacidad normativa sobre los tributos cedidos y propios; y el sistema adquiere una mayor madurez al lograr cerrar aquellos traspaños de competencias de mayor entidad (sanidad y educación, por ejemplo).

Un reciente estudio (CANTARERO, 2006) pone de relieve, bajo los supuestos de la suficiencia financiera y de la corresponsabilidad fiscal, los posibles escenarios resultantes de la aplicación del citado modelo de financiación resultante del acuerdo del 2001. Los resultados arrojan como conclusión que “el sistema permitiría incrementar los recursos financieros de las CCAA, resultando especialmente favorables en algunas de ellas

Tabla 4. Evolución de la financiación total per cápita de las Comunidades Autónomas

	Media	
	1992-1996	1997-2001
País Vasco	160,21	132,01
Cataluña	132,39	121,19
Galicia	135,28	123,23
Andalucía	129,21	120,57
Asturias	46,12	57,43
Cantabria	43,17	75,03
La Rioja	54,42	72,55
Murcia	38,17	53,90
C. Valenciana	124,91	110,39
Aragón	48,56	74,58
Castilla- La Mancha	78,76	87,35
Canarias	121,09	113,25
Navarra	194,91	191,95
Extremadura	60,55	85,08
Baleares	40,37	57,14
Madrid	30,47	49,81
Castilla-León	58,86	81,74
CCAA, artº 143	46,81	65,98
CCAA, artº 151	133,67	121,35
TOTAL CCAA	100,00	100,00

Fuente: D. CANTARERO (2006). Datos elaborados sobre Informe sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (varios años). Ministerio de Economía y Hacienda y datos poblaciones del INE.



(dada la previsible evolución favorable de sus impuestos compartidos, motivado preferentemente por su elevado nivel de renta); si bien dichas ventajas estarían por debajo de las obtenidas por las CCAA forales en un sistema tipo Concierto o Convenio”. Además, como segunda conclusión, se explicita que “aquellas CCAA más dependientes no serían tan <niveladas> como en principio pudiera esperarse, dado que uno de los efectos de la reforma del IRPF sobre la financiación autonómica desde 2003 será disminuir la base del ITE nacional (incluso por debajo del IRPF)”. Así, la evolución de la financiación acumulada entre regiones para el período 1999-2008 respecto a la media nacional mostraría como “beneficiadas a aquellas CCAA que basan su financiación en los impuestos dentro de la cesta de mayor crecimiento, tales como Cataluña, Andalucía, Cantabria, Murcia, Comunidad Valenciana y Madrid. Y por el contrario, las CCAA que menos crecen serían aquellas que reciben la mayor parte de sus recursos financieros a través de las transferencias estatales (fondo suficiencia), tales como Galicia, Asturias, Aragón, Castilla-Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares y Castilla-León.

3.3. La solidaridad y la compensación inter-territorial

La Constitución Española como el tratado de la Unión Europea incorporan el término solidaridad en su articulado. Asimismo, se hace mención de manera reiterada a conseguir “un desarrollo armonioso”; a “garantizar niveles de prestación equivalentes en todo el territorio”; y se pone como objetivo “las políticas de cohesión y de convergencia”, al objeto de evitar que se produzcan desajustes y desequilibrios territoriales; y, por tanto, que existan situaciones de discriminación ó marginación por territorios donde residen los ciudadanos o se ubiquen las empresas. En suma, el principio de la redistribución interregional tiene como origen el principio de la igualdad.

Por medio de la solidaridad se instrumentalizan mecanismos que tratan de aportar aquellos montantes presupuestarios para incentivar y nivelar las desigualdades y disparidades existentes (ÁLVAREZ, APARICIO y GONZÁLEZ, 2006). El modelo español contaba, desde sus inicios, con el Fondo de Compensación Interterritorial que demostró paliar tímidamente dichas desigualdades, aunque también mostraba como CCAA ricas percibían más inversiones públicas que las CCAA menos desarrolladas. Posteriormente, los mecanismos para profundizar en las políticas de solidaridad, igualdad y justicia social han estimulado un incremento del gasto público total por habitante en aquellas CCAA menos desarrolladas, ya sea por la vinculación con los fondos comunitarios, ya por políticas estrictamente nacionales. Prueba de ello es el balance de dichos fondos. Se puede afirmar “en términos globales que los fondos recibidos de la UE fueron muy importantes, pasando de suponer un 1,69% al 10,9% de los recursos totales de los que han dispuestos las CCAA”. Tanto Castilla-León, Castilla-Mancha, Aragón, Extremadura, Galicia, Andalucía son CCAA altamente receptoras de dichos fondos; y en dichas CCAA objetivo número 1, los gastos en inversiones en proporción al PIB regional han sido superior a la media nacional.

Un mayor grado de autonomía no es incompatible con niveles de solidaridad interterritorial. Diversos estudios insisten en advertir la mayor convergencia en términos de renta disponible que en concepto de producción. Si en términos de producción la diferencia entre la CCAA más avanzada y la menos desarrollada se había reducido 0,54 puntos en el periodo 1975-2002, al pasar de 2,31 veces a 1,77 veces; el análisis en términos de renta familiar disponible es distinto. La acción del sector público al realizar sus tareas redistributivas a través del gasto social, de los impuestos, de las cuotas sociales, y de las transferencias tiende a corregir una parte de las desigualdades. En 1975 la relación entre Extremadura y Baleares era de 1,86; y más adelante, en 2002 se redujo a 1,43. Por tanto, dicha reducción es clave para comprender la disminución de las desigualdades personales y la apuesta por un proceso de igualación de rentas como fruto de acciones públicas.

Si se realiza un balance a través de la asignación del gasto público de cada CCAA respecto al PIB regionalizado los datos son elocuentes, en la mayor parte de las CCAA dicho índice ha pasado del 5% al 15-20%.

4. Principales efectos del proceso de descentralización económico

Resulta bien cierto que cualquier proceso de descentralización estimula las dinámicas de transformación de la estructura territorial de un Estado y supone un evidente aumento de los gastos públicos, en la medida que cada parte de dicho territorio desee mantener la concepción del “Estado Providencia” y lograr aumentar la satisfacción de los ciudadanos en lo que atañe a la oferta de los servicios públicos.

El proceso español no ha sido ninguna excepción a esta dinámica, pero a la vez que aumentaba la proporción de gastos públicos, también incrementaba la presión fiscal. Dos datos son relevantes: a) el gasto público pasó del 24% del PIB en 1975 al 31% en 1980 y al 40% en el año 2000; y b) y la presión fiscal también se incrementó, desde el 20% en 1975, al 25% en 1980 y al 36% en el año 2000.

El aumento de las responsabilidades por parte de cada CCAA se traduce por una sustitución de los anteriores niveles de gobierno y por la delegación de funciones en aquellos ámbitos que se transfieren y abarcan dominios tan dispares como la educación, sanidad o la protección del medio ambiente. Pero del proceso llevado a cabo destacamos dos rasgos, a) los mecanismos de financiación autonómica han ido por detrás de la asunción de competencias; y b) los gastos de las CCAA han ido incrementándose en porcentajes por encima a las transferencias presupuestarias percibidas. Estas afirmaciones permiten extraer dos conclusiones muy rotundas: en primer lugar, ha facilitado el hecho de acortar los diferenciales entre las CCAA en lo que concierne a los recursos propios per capita; y, en segundo lugar, las propias CCAA han



llevado a cabo políticas con presupuestos propios sin atender a los montantes financieros estipulados en la negociación de transferencias o en las estimaciones de la recaudación de los impuestos propios.

Esta tendencia a asumir mayores gastos por persona que los ingresos propios de que se disponen, y que los propios ingresos sean dispares entre las CCAA, aunque a partir del 2002 tiendan a igualarse, son dos de las notas más singulares de la experiencia de los comportamientos de las CCAA.

Ambas tendencias son lógicas en los supuestos de procesos abiertos y flexibles, ya que los gobiernos desean prestar atención y servicios a sus ciudadanos en los máximos niveles conocidos; esto es, superar el mínimo nivel garantizado y, sobre todo, aquél que estaba recogido en la negociación de transferencias. Ello ha supuesto que se gaste por encima de la responsabilidad asumida, provocando un creciente incremento del endeudamiento.

La segunda de las tendencias muestra los comportamientos singulares de cada Gobierno Autónomo. En algunas CCAA se desea mejorar la eficiencia interna, se seleccionan las prioridades y se apuesta por la mejora de servicios públicos concretos; teniendo para ello la inexcusable obligación de reclamar y/o acudir a mayores necesidades de financiación (MERRY DEL VAL, 2005).

Los resultados de dicho proceso de descentralización son evidentes.

- a) cada vez es mayor el grado de autonomía fiscal permitido a las CCAA. Siguiendo a S. Lago-Peñas (2001) y Lago-Peñas y Th. Madiès (2005) los ingresos fiscales que revierten a las CCAA (incluidos el IVA y los impuestos especiales) se aproximaban al 77%, y si excluimos el IVA y los impuestos especiales se reduce al 36,2%, lo que ampara el hecho de que las CCAA todavía no poseen un poder autónomo sobre dichos impuestos.
- b) la evaluación de los resultados en lo que atañe a las políticas de redistribución interpersonal muestra resultados concluyentes. Aplicando la ecuación $RFD_i / RFD_k = a + b RP_i / RP_k + e$; siendo $RP = RFD + COT + TAX - PR$, en donde RFD es la renta neta disponible; RP la renta primaria; COT las cotizaciones sociales; TAX, los impuestos directos y PR las prestaciones, los índices i corresponde a las CCAA y el N a la renta nacional; el coeficiente b permite medir el efecto de las diferencias de las rentas primarias sobre la renta disponible; esto es, $(1-b)$ puede ser considerado como una medida de distribución debida a las políticas de distribución y de prestación. Entonces, si $b=1$, la RFD y RP son idénticas en el conjunto de las CCAA y se considera que el efecto redistributivo es nulo. Por el contrario, si $b=0$ la correlación entre RFD y RP es nula, y el efecto distributivo del sistemas es máximo. Los resultados mostrados

por Lago-Peñas (2001) explicitan que los sistemas de distribución y de prestaciones alcanzan un mayor grado de redistribución a medida que discurre el periodo desde 1967 a 1993. La redistribución media era del 10% en el periodo 1967-1975; del 23% en el 1977-85 y del 27% en 1987-93.

- c) los modelos de financiación que entraron en vigor en el año 2002 preveían una situación de status quo en términos de financiación por habitante en relación al año base de 1998. La aplicación del sistema aumenta las desigualdades de los recursos fiscales y, en consecuencia, las transferencias recibidas por las CCAA. Los cambios más profundos se deben a las revisiones periódicas de los sistemas de financiación, ya que cada CCAA observa como sus recursos dependen de la evolución de las bases fiscales y de las tasas de variación de los ingresos del Estado, magnitudes que se tienen en cuenta para determinar que porcentuales y que magnitud montante se incluye en el fondo de suficiencia y se distribuye (RUIZ HUERTA y GRANADO, 2002). En consecuencia, aquellas CCAA con tasas de crecimiento más altas que la media se benefician de más recursos por habitante en términos comparativos; y viceversa.
- d) La imbricación de las economías regionales con la economía española es cada vez mayor. Si comparamos la evolución del PIB per capita español desde 1980 con la dispersión del PIB per capita regional el escenario es positivo (MERRY DEL VAL, 2005). Existe una disminución de las disparidades regionales aunque dicha reducción no es homogénea. A. Rodríguez-Pose y Ugo Fratesi (2002,2004) y Rodríguez Pose y Petrakos, G. (2004) afirman que existen dos etapas consecutivas: una de fuerte convergencia y la segunda de estabilización y de ligero retroceso en la convergencia.

Estos datos sirven para afirmar dos cuestiones: a) mayor acompañamiento de las economías regionales a los promedios españoles; y b) no parece percibirse tendencia alguna de pérdida de posición relativa de las CCAA en lo tocante a la creación de riqueza de la economía española. Las consecuencias son las siguientes: a) los beneficios regionales están en función de muchas variables, no achacables en exclusiva al sistema autonómico; y b) la especialización sectorial, la competitividad, el desarrollo tecnológico, el capital humano, entre otros muchos factores, son los que hacen diferenciar a las regiones ganadoras del resto.



4. El comportamiento y balance económico de las CCAA

A decir verdad podemos afirmar que el balance de este periodo histórico se puede resumir en dos notas muy sobresalientes: es el periodo más largo de democracia y es el periodo de mayor bonanza económica. Si analizamos la información suministrada por el gasto público de las CCAA y estudiada por Angel de la Fuente y Xavier Vives (2003) y procedemos a calcular el gasto per capita en cada CCAA y lo dividimos por el promedio nacional de la variable correspondiente, obtenemos un indicador del gasto relativo por habitante para cada partida de gasto que podemos utilizar como ratio del nivel de prestaciones de servicios de cada Administración.

Un breve resumen del mismo muestra las siguientes conclusiones: a) las CCAA destinan un 61,3% del gasto bruto a la producción de bienes públicos sociales y a continuación las asignaciones de gasto se distribuyen entre los bienes públicos económicos, la regulación de los sectores y la protección social; b) la distribución entre las CCAA es muy heterogénea, de tal forma que las CCAA forales son las que más gasto distribuyen, dadas las peculiaridades de sus específicos sistemas, y son también diferentes atendiendo los niveles de competencias asumidas por las CCAA. De ahí las mayores asignaciones en las CCAA del artículo 151 sobre las CCAA del artículo 143. Destacamos a Canarias, seguidas de Andalucía y Galicia por la preeminencia de bienes públicos sociales y por las ayudas a sectores receptores de los fondos europeos; y en cuanto a las CCAA con menores asignaciones de gasto bruto relativo por habitante, señalamos a Murcia, Baleares y Cantabria; c) si procedemos a ajustar los gastos en función de una hipotética igualación de competencias, De la Fuente y Vives (2003) afirman “las diferencias inter-regionales disminuyen sustancialmente con los ajustes; la distancia media entre la estructura del gasto regional y la nacional pasa de 0,263 a 0,051. En términos generales, las CCAA de vía lenta (artículo 143) son las que dedican mayor parte de sus recursos al gasto social (91,2%) seguidas de las CCAA del artículo 151 (con el 85,2%) y las forales (73,2%). El patrón es el opuesto en las otras partidas de gasto (como las de regulación económica, bienes públicos de carácter económico y administración y servicios generales) donde el peso en el gasto total es mayor en las Comunidades Forales, seguidas de las CCAA del artículo 151”; d) el menor grado de diferenciación se da en el gasto social (sanidad, educación y protección social) y el mayor en administración general y seguridad ciudadana; así como en las rúbricas de regulación económica sectorial y bienes públicos económicos. En suma, se constata una relevante diferenciación regional en términos de políticas de gasto.

El acceso a la autonomía sirvió, pues, para diferenciar distintas ofertas de bienes y servicios; así como para responder a las diferentes preferencias y necesidades; y para atender a estrategias de desarrollo y de orden electoral.

No cabe duda que al no existir modelos copiados de manera mimética, ni tampoco seguir cada CCAA un mismo proceso de asunción de competencias ó incluso de responder ante idéntico problema de manera similar, las experiencias de cada CCAA son únicas y singulares. Esta heterogeneidad se manifiesta de manera muy explícita en los distintos programas eco-

nómicos puestos en marcha; y sobre todo tienen plasmación diferenciada en las acciones de promoción económica y en las políticas de apoyo e incentivos sectoriales.

La inversión pública se ha convertido, asimismo, en uno de los instrumentos y en una de las acciones para atender a las políticas de redistribución. Las CCAA han requerido de la Administración Central un mayor porcentaje en lo tocante en las infraestructuras. La razón estriba en que la inversión en infraestructura tiende a aumentar la productividad de los factores privados en el lugar que se localice la inversión, aunque también posee efectos positivos en territorios colindantes (efectos desbordamientos) y además contribuye a maximizar el producto neto total y, por lo tanto, colabora a lograr objetivos de equidad, en la medida que una inversión en infraestructura en las regiones menos ricas su impacto es mayor.

Los análisis de la inversión pública distinguen tres tipos de destino: a) social (instalaciones sanitarias y educativas); b) productivas (infraestructuras transportes, urbanas y hidráulicas); y c) las infraestructuras administrativas. Las primeras absorben el 58% y las productivas, que le siguen a continuación, muestran comportamientos dispares, ya que aumentan en los ochenta y disminuyen en la década de los noventa. Por su parte, las administrativas poseen una menor relevancia pero aumentan su representación levemente a lo largo de los últimos años.

154

Dos consideraciones, a modo de resumen, pueden extraerse de estos datos: a) existe una tendencia a la reducción de desigualdades existentes en lo que atañe a la dotación de capital social por habitante; aunque mostrando una evidente diferencia entre unas CCAA y otras; y b) en el caso de las infraestructuras productivas, si procedemos a medir los ratios de stocks de capital por habitantes, los stocks por Km² de superficie y un indicador sintético que combine ambas variables con los pesos proporcionales a su contribución a la productividad regional, los resultados son los siguientes: atendiendo al stock/habitante, las CCAA beneficiadas fueron aquellas CCAA extensas y poco pobladas (Castilla-Mancha y Aragón); en lo que atañe al stock por km², las favorecidas fueron las CCAA ricas y altamente pobladas (Madrid, País Vasco y Cataluña), en tanto que por el indicador sintético se reducen las desigualdades entre CCAA.

Esta claro, pues, que la inversión en infraestructuras contribuye al crecimiento del producto final de las CCAA a través de dos vías: a) sobre la función de producción y b) sobre la creación de empleo. De la Fuente y Vives (2003) estiman la contribución anual de la inversión pública en infraestructuras al crecimiento del producto y del empleo. Los resultados que arroja su estudio muestran una gran heterogeneidad y una tendencia decreciente para el promedio nacional, aunque muy notable en términos de convergencia para CCAA como Galicia, Valencia, Madrid o Cataluña.

El análisis de este criterio subraya, asimismo dos claras connotaciones. La primera es que la mayor descentralización del gasto y el mayor peso de la autonomía supuso un cambio de actitud y de tendencia en la inversión pública. Así lo exponen “el impacto de la inversión



pública es claramente divergente en el periodo pre-autonómico y convergente en el autonómico” (DE LA FUENTE y VIVES, 2003).

La actuaciones de carácter público han contribuido a definir una política claramente redistributiva en la que tanto las inversiones en infraestructuras como los fondos europeos han servido de acicate en las regiones más pobres; y en segundo lugar, si analizamos los impactos sobre el crecimiento de la inversión total en infraestructuras atendiendo a las distintas esferas de las administraciones, los resultados arrojarían el siguiente orden, la mayor parte de los impactos redistributivos y las inversiones en infraestructuras provienen de las actuaciones promovidas por las administraciones Central y comunitaria. En tercer término, los componentes autonómicos y locales poseen acciones redistributivas notables, pero lo son en menor cantidad que las anteriores, aunque con dinámica creciente en los últimos años.

Finalmente, resaltar que el desarrollo de la España de las Autonomías ha ido parejo a un crecimiento económico sin precedentes. Todas las CCAA han sido partícipes de dicho crecimiento, aunque en diferente medida y con tasas de variación desiguales. Podemos clasificar, atendiendo al último quinquenio 2000-2005, a las CCAA en cuatro tipologías: a) aquellas con alto nivel comparativo de renta por habitante y que han registrado un crecimiento del PIB superior a la media nacional, son las CCAA más desarrolladas y más dinámicas (Madrid, Navarra, La Rioja y la ciudad de Melilla); b) aquellas que habiendo registrado un crecimiento del PIB anual acumulativo inferior a la media se sitúan por encima del índice medio del PIB per capita (Cataluña, Baleares, Aragón y País Vasco); c) aquellas con un crecimiento superior a la media nacional, pero con un nivel de renta por habitante por debajo del promedio nacional (Murcia, Extremadura, Comunidad Valenciana, Cantabria, y la ciudad de Ceuta); y d) aquellas CCAA que han crecido a una tasa inferior a la media española y se hallan por debajo del PIB por habitante (Castilla-León, Castilla-Mancha, Galicia, Cantabria, Asturias y Canarias).

Dicho crecimiento económico va muy correlacionado con cambios en la estructura productiva, aumentando la proporción del sector servicios a costa de una relevante reducción en las proporciones de la producción agraria e industrial. Todas las CCAA han experimentado este cambio, si bien la reducción de la proporción del producto industrial ha sido muy elevada en Asturias, País Vasco, Cantabria y en menor medida en Cataluña.

Igualmente, la productividad de la economía ha ido creciendo de manera constante. Dicho aumento ha sido desigual por CCAA. Los mejores comportamientos se localizan en aquellas CCAA que presentan un fuerte concentración económica, fuerte inversión en I+D+i y con una mayor capacidad exportadora. Sin embargo, como ya habíamos hecho mención, el desarrollo de la España de las Autonomías ha supuesto una convergencia de baja intensidad (V. VALLE, 2003).

La mayoría de los estudios han tomado como unidad de análisis las CCAA, pero si aceptamos como unidad de espacio la provincia, los resultados arrojan resultados más complementarios. Para el periodo 1985-2002, España, en relación con la UE, presenta una convergencia en materia de PIB por habitante; pero una divergencia en lo concerniente al PIB por ocupado. La razón de esta situación es la clara divergencia en el ratio empleo/población lo que muestra una relevancia del concepto de la productividad del factor trabajo. Atendiendo a este índice, se produjo una convergencia-beta absoluta (más crecimiento de las provincias con niveles iniciales de productividad más bajos que aquellas que gozaban de niveles más altos) en materia de productividad del factor trabajo entre las provincias españolas. A juicio de J.Villaverde (2004) “este proceso de convergencia se produce a una velocidad del 1,9%, lo que implica que el tiempo necesario para que las provincias cubran la mitad del gap de productividad existente entre su valor inicial y su estado estacionario será de 21,9 años”. En relación a la convergencia-sigma (mide la disminución de la dispersión de la productividad a lo largo del tiempo) la velocidad de convergencia fué del 3,2% anual, índice superior a la estimada para beta-convergencia.

Otra de las consecuencias relacionadas y vinculadas a este proceso de descentralización autonómica se manifiesta en la creciente concentración de la producción y del empleo. Los últimos años han mostrado que el proceso de concentración ha sido más intenso en el empleo y en la producción que en la población, lo que alienta los procesos de movilidad y de las dinámicas de polarización.

Tabla 5.
Grados de concentración del PIB y el empleo atendiendo a la distribución provincial

	Diez provincias más productivas		Diez provincias menos productivas	
	1985	2004	1985	2002
PIB	47,1	58,5	8,1	4,2
Población Ocupada	39,5	53,6	12,3	4,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por FUNCAS.



Si el análisis lo realizáramos a través de aquellos índices significativos sobre el nivel relativo de desarrollo de las CCAA, tales como la renta interior bruta, la renta familiar disponible y el consumo privado, los resultados arrojarían conclusiones diversas. De una parte, el mapa español es diverso, como corresponde a una pluralidad territorial y con disímiles estructuras productivas; es asimismo, compleja, como resultado de políticas distintas, especializaciones diferentes y con acciones autonómicas muy desiguales, con lo que los distintos ordenamientos y clasificaciones muestran una gran dispersión; y finalmente se subrayan distintos potenciales de desarrollo, en la medida que las apuestas han sido muy diferenciadas y con distintos grados de intensidad y amplitud.

Sobre los índices apuntados, se contabilizan siete CCAA que sobrepasan de manera significativa el desarrollo económico español (País Vasco, Madrid, Navarra, Cataluña, Aragón, Baleares y La Rioja). Otras seis CCAA presentan un nivel de desarrollo aceptable, se sitúan entre el 90 y el 110 % del promedio español, son las CCAA de Castilla-León, Cantabria, Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla-Mancha y Galicia. Por último cuatro CCAA muestran un nivel de desarrollo más retrasado, corresponden dichos índices a Asturias, Extremadura, Murcia y Andalucía, que no llegan al 90% de los promedios españoles.

5. Consecuencias económicas de las nuevas reglas del Estado Autonómico

Sin lugar a dudas los principales efectos económicos que genera la nueva organización se pueden estructurar sobre dos claves (TOBOSO, 2004): el carácter competitivo y el carácter no-homogéneo.

Emerge y se consolida un carácter competitivo en la medida que el establecimiento de las relaciones intergubernamentales ha estimulado la competencia y la negociación independiente más que los propios conceptos de cooperación y de negociación conjunta. Es fácil demostrar este aserto en la medida que la “lucha continua y constante” por alcanzar un techo competencial más elevado que el resto se ha convertido en una batalla para los responsables políticos, tanto para los que ocupan tareas de gobierno autonómico como para aquellos que están en la oposición en los parlamentos autonómicos.

La segunda característica es la no-homogeneidad, y ésta es fruto de situaciones de partida diferenciada y de estrategias disímiles por parte de los gobiernos autonómicos. En primer lugar, fue la propia Constitución quien subrayó la asimetría en las responsabilidades de ingresos y de gasto; y, en segundo lugar, el proceso subsiguiente aceleró dicha brecha entre unas CCAA y otras, lo que condujo a un evidente marco organizativo distintivo. Producto de estas notas es que, en la actualidad, la norma de comportamiento ha sido la de convertirse en agente gastador, y para ello es preciso contar con elevados ingresos, por lo que es mayor la presión para obtener no solamente más competencias, sino más capacidad normativa sobre

los ingresos y una mayor corresponsabilidad fiscal, para hacer frente a aquellas estrategias propias. Por tanto, se estimulan y acrecientan tanto los efectos competitivos de las CCAA como el carácter no homogéneo de los niveles de gasto y competencias.

A pesar de esta dinámica el Estado mantuvo un fuerte peso en lo que atañe a la responsabilidad fiscal y a las corrientes de gasto. Es decir, trató de retardar las negociaciones tanto bilaterales como conjuntas con las CCAA en la transmisión de competencias y buscó “blindar ciertos fondos comunes”, al objeto de plantear proyectos públicos regionales que sirvieran para corregir desigualdades y apostar por la cohesión territorial. El debate, por lo tanto, se centraba en si el Estado debería utilizar el elevado volumen de subvenciones para infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, y que el conjunto de ambos pudieran servir de impulso económico para la modernización.

Afortunadamente, dicha polémica no desembocó en mayor preocupación en la medida que la canalización de los fondos europeos hacia las CCAA fueron siempre positivas y abundantes, con lo que las reivindicaciones sobre el control de las subvenciones se mantuvo sólo con oscilaciones y en periodos electorales y/o de negociación europea.

El resultado de este proceso autonómico lo podemos estimar en términos de eficiencia o de “*performances*”. También lo podemos efectuar en términos de dar una salida consensuada a la diversidad de situaciones históricas y culturales; y de perspectivas políticas. En ambos supuestos, los resultados son halagüeños. Las CCAA, sin excepción, han mejorando notablemente sus indicadores, convergemos con Europa y adelantamos posiciones en los ranking europeos. Y de otra parte, se han ido dando pasos sucesivos para el reconocimiento de los atributos identitarios de cada una de las CCAA.

En tercer término, los resultados del proceso de descentralización y del desarrollo del Estado de las Autonomías lo podemos realizar sobre las mayores posibilidades de participación ciudadana en los asuntos políticos, cuestión que permite tener en cuenta el pluralismo en todos los niveles, lograr ser más participativo y con mayor capacidad de proyectar formas de compromiso más sólidas.

En cuarto lugar, se ha favorecido la evaluación permanente del proceso, al ser más reducido el marco de actuación y de gestión (principio de subsidiariedad), permitiendo el logro de ser más eficaz en el funcionamiento y en la asunción de las responsabilidades. O como afirma el ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, “un reto añadido para nuestro país ha venido dado por el proceso de descentralización producido por el desarrollo del Estado autonómico, que ha supuesto una estructura administrativa más próxima a los ciudadanos, pero más también más compleja” (SEVILLA, J. 2005).



Asimismo, la propia rivalidad desata la formulación de estrategias innovadoras tanto en el ámbito de la gestión pública como en el ámbito de los pactos ó partenariados público/privado, al objeto de lograr mejores posicionamientos y “*performances*”.

En suma, podemos afirmar que el proceso autonómico ha permitido obtener ganancias en eficiencia y en equidad (AGÚNDEZ y PEDRAJA, 2003).

Sin embargo, también se advierten ciertos peligros o cuestiones sobre las que emergen situaciones de desequilibrio y desajuste. Plantearemos aquellos más significativos. En primer lugar, los efectos externos negativos derivados de actuaciones de gobiernos de las CCAA pueden afectar a los propios ciudadanos si la aplicación de las medidas son injustas como ineficientes (los casos de recaudación ó prestación de servicios públicos).

Pueden causar efectos negativos sobre las regiones limítrofes si se aviva la competencia territorial (por ejemplo, la captación o atracción de inversiones mediante desgravaciones o exenciones fiscales en el impuesto de sociedades o en el otorgamiento de suelo para industrias), esto es, la “*carrera hacia abajo*” (*race to the bottom*).

Las consecuencias que pueden derivarse de la concesión de subvenciones para acelerar las dinámicas de equidad y de solidaridad pueden afectar a las disparidades territoriales internas de cada CCAA y a la distribución familiar. Es relevante esta nota pues se están apreciando niveles de polarización económica y poblacional en todas las CCAA a medida que avanza el mayor poder autonómico y la capacidad de maniobra de la que disponen. Esta tendencia a la metropolización de ciertas áreas territoriales acentúa los desequilibrios interiores y provoca dinámicas divergentes en territorios muy definidos.

Los riesgos del afán gastador de las CCAA no se han llegado a manifestar de manera abultada. Los ratios de déficit público en relación al PIB son, en la actualidad, asumibles, aunque sean crecientes; y lo son en menor medida que los índices que presentan los *länder* alemanes. Además, hasta el momento, siempre han estado controlados por el Estado. En un futuro muy próximo habrá que distinguir los desajustes por materias, para conocer y poder evaluar las disfunciones existentes tanto por la procedencia de una mala negociación de competencias, bien por la escasa dotación inicial de los presupuesto para dichos servicios, bien por ineficiente gestión una vez asumidas la competencias.

Los actuales debates sobre las reformas estatutarias han servido para visualizar dichas tendencias y preocupaciones. A modo de ejemplo, han quedado claro algunos aspectos que paso a resumir: a) la imposibilidad, por el momento, de la cesión del Impuesto de Sociedades; b) la LOFCA y los Estatutos de Autonomía poseen igual rango, no hay supeditación de los Estatutos a la LOFCA; c) la mejora de la financiación autonómica tratará de paliar el déficit fiscal de forma gradual, a través de mayores ingresos por la cesta de impuestos cedidos y por la inversión pública en infraestructuras que el Estado ha de comprometerse a realizar (ya sea

en función del PIB regional en algunos casos, ya sea bajo otras fórmulas políticas de compromiso); d) se crearán Agencias Tributarias Autonómicas, que se consorciarán con la Agencia Estatal; e) existen propuestas por las que los mecanismos de nivelación no deberán alterar la ordenación de las rentas per capita entre las CCAA antes de la nivelación; por lo que el criterio de solidaridad estará en función de los servicios de educación, sanidad y servicios sociales. En el resto de las funciones, cada CCAA, según su esfuerzo fiscal, prestará unos u otros servicios, y actuará con mayores fondos que otros; f) finalmente, en relación a las inversiones del Estado en las CCAA en materia de infraestructuras se determinarán bien horquillas, bien puntos de referencia mínima, para aquellas inversiones que redunden en apuestas concretas de la CCAA y que posean “efectos desbordamientos” sobre otras CCAA.

6. Conclusiones de economía política

El proceso autonómico y la descentralización económica se caracterizan por varios rasgos de enorme relevancia. En primer término hay que considerar que el proceso llevado a cabo subrayó la credibilidad de los compromisos y de los pactos políticos alcanzados, a pesar de las protestas, reticencias y la no-suscripción de acuerdos entre partidos políticos o entre gobiernos autonómicos, que al final no llegaron a constituir un problema grave ni han generado efectos negativos de envergadura a lo largo del proceso. Por tanto, la valoración es positiva. Incluso teniendo en cuenta la negociación constante para asumir más tareas de gobierno y más volumen de financiación.

En segundo lugar, las reglas de funcionamiento estuvieron siempre en constante transformación; cambiando de manera significativa a lo largo del periodo, tanto en lo que atañe a la capacidad competencial y normativa, que fue y es fruto del debate interno del Estado, tanto en las nuevas competencias, atribuciones y fondos derivados del proceso de construcción europea.

En tercer término, las nuevas necesidades de financiación de algunos servicios que reclaman nuevas inversiones, tales como los educativos (derivados de la Estrategia de Lisboa), sanitarios (consecuencia del proceso de envejecimiento de la población) y de asistencia social (repercusión directa de las nuevas dinámicas de la inmigración y de la polarización territorial) exigen crecimiento de gasto.

En cuarto lugar; el comportamiento gastador de las CCAA ha sido moderado a pesar de las mayores exigencias por parte de los gobiernos regionales, no llegando a apreciarse fuertes distorsiones económicas ni sobre-dimensionamiento abusivo de las nuevas administraciones autonómicas que pudieran ser objeto de denuncia y obligatoriedad de recambio.

Como quinto aspecto resaltar que las nuevas realidades económicas y políticas junto a nuevas expectativas y opciones de desarrollo han generado nuevas claves organizativas. Se



apuesta por extender y aumentar las desigualdades en la prestación de servicios públicos, a poseer diferentes competencias fiscales y disponer de incentivos diferenciados, con las evidentes repercusiones en distintos ámbitos. Estas nuevas presiones vendrán dadas desde la esfera política como desde los ámbitos de las empresas y de los mercados que exigen adecuarse y adaptarse a los efectos derivados de la globalización. Por tanto, los grados de eficiencia medidos por las decisiones públicas adoptadas presentan un ratio más elevado que al comienzo del período. Las claves podrían residir en evitar las distorsiones fiscales y un elevado ritmo y velocidad homogeneizante en el reparto de competencias y asunción de responsabilidades fiscales por parte de las CCAA, que evitan la competencia por abajo y la necesidad de mantener marcos de negociación conjuntos y no bilaterales.

En sexto lugar, la mayor participación en la nueva organización facilita la evaluación y la rendición de cuentas públicas, lo que evita despilfarros y desajustes propios, estimulando y propiciando una mayor transmisión de información a los ciudadanos.

El séptimo punto hace referencia a que el nuevo modelo organizativo dio salida a cuestiones relacionadas con la historia, cultura e idioma de ciertas CCAA, a efectos de su fomento y desarrollo.

Asimismo entre las valoraciones positivas es preciso destacar el hecho de que el sector público no solamente debe alcanzar una dimensión acorde con el contexto y las coyunturas de orden político y electoral, sino que se le exige eficacia.

Finalmente, la mayor autonomía ha permitido a las CCAA abrir nuevas reflexiones sobre los nuevos desafíos de la globalización, de los recortes de los montantes financieros europeos, de las dinámicas de des-regulación y de la emergencia de un potente sector privado transnacional.

En términos generales, el carácter abierto y deliberadamente ambiguo del proceso autonómico español ha mostrado una gran capacidad de acomodación a las nuevas circunstancias europeas e internacionales; de responder con rapidez a las necesidades políticas; de imprimir una amplia intensidad en los cambios que afectaban a la capacidad de funcionamiento de las CCAA; y ha subrayado las normas de equilibrio, cohesión y solidaridad dentro de la amplia heterogeneidad puesta en práctica.

Bibliografía

- AGUNDEZ, A. y PEDRAJA, F. (2003): "Descentralización fiscal y eficiencia económica". *Papeles de Economía Española*, nº 95. pp. 24-33.
- ALVAREZ GARCIA, S.; APARICIO PEREZ, A.; GONZALEZ GONZÁLEZ, A. I. (2006): "Financiación autonómica y solidaridad interregional". *Papeles de Economía Española*. nº 107. pp. 231-242.
- CANTARERO, D. (2006): "Descentralización y Financiación autonómica. Una aproximación empírica". *Información Comercial Española*. nº 828, pp. 205-220.
- CASTELLS, A. (2000): "Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica". *Papeles de Economía Española*. nº 83, pp.37-59.
- DE LA FUENTE, A. y VIVES, X. (2003): *Políticas públicas y equilibrio territorial*. Fundación BBVA. Bilbao.
- DE LA FUENTE, A. (2005): "Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y unas propuestas". *Documento Trabajo Fundación Alternativas*, nº 62/2005. Madrid.
- GRANADO, O y RUIZ-HUERTA, J (2002): "La reforma de la financiación autonómica en el 2001: cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal". *Papeles de Trabajo. Instituto Universitario Ortega y Gasset*. Madrid.
- LAGO PEÑAS, S. (2001): "Redistribución y estabilización macro-económica en las regiones españolas, 1967-1993". *Hacienda Pública Española*, nº 158.
- LAGO PEÑAS, S. y MADIÈS, Th. (2005): "Le nouveau fédéralisme financier en Espagne: une analyse critique". *Revue de l'OFCE*. juillet, pp. 373-396.
- MERRY DEL VAL Y DIEZ DE RIVERA, F. (2005): "La economía española y el Estado de las Autonomías". *Información Comercial Española*. nº 826. pp. 85-98.
- MITXELENA CAMIRUAGA, C. (2006): "Descentralización fiscal y cohesión territorial en España". *Revista Principios*, nº 4. pp. 73-91.
- MONASTERIO, C. (2002): "El laberinto de la financiación autonómica". *Hacienda Pública Española*, nº 163. pp. 157-187.
- MONASTERIO, C. (2004): "La corresponsabilidad fiscal en el Estado de las autonomías". *Papeles de Economía Española*. nº 100 (vol.II). pp. 64-76



- RODRIGUEZ-POSE, A. y FRATESI, U. (2002): "Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU". *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis*. Department of Geography and Environment. LSE.
- RODRIGUEZ POSE, A. y FRATESI, U. (2004): "Between Development and Social Policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions". *Regional Studies*, February, pp.97-113.
- RODRIGUEZ POSE, A. y PETRAKOS, G. (2004): "Integración Económica y desequilibrios territoriales en la UE". *Eure*. nº 89. pp. 63-80.
- TOBOSO, F. (2005): "Algunas claves organizativas del Estado de las autonomías española y sus consecuencias". *Revista Asturiana de Economía*, nº 32. pp. 43-66.
- SEVILLA SEGURA, J. (2005): "El estado autonómico y la economía española". *Información Comercial Española*, nº 826. pp. 323-245.
- UTRILLA, A. (2002): "Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad", en SALINAS, J. (dir). *El nuevo modelo de financiación autonómico*. Instituto Estudios Fiscales. Madrid. pp. 61-110.
- VALLE SÁNCHEZ, V. (2003): "El desarrollo de la España de las Autonomías: una perspectiva económica". *Información Comercial Española*, nº 811. pp 133-151.
- VILLAVERDE, J. (2004): *Convergencia provincial en España: un análisis espacial*. *Papeles de Economía Española*, nº 100. pp. 210-219.



MEDITERRANEO ECONOMICO

Un balance del Estado de las Autonomías

- La experiencia autonómica en España.
Consecuencias políticas, económicas y sociales
- Financiación y gasto de las CCAA
- Dinámica económica en la España de las autonomías
- Funciones y políticas autonómicas



COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LOS MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

*Alfonso Utrilla de la Hoz **

1. Introducción

Transcurrido un cuarto de siglo desde la aprobación de la LOFCA y a la vista de los resultados de los distintos sistemas de financiación que se han ido sucediendo en estos años en España y sus líneas de evolución, cabe valorar positivamente, en términos generales, este proceso. El grado de descentralización alcanzado en este período ha sido, en términos comparados, muy amplio, y las deficiencias detectadas en su desarrollo y su financiación han sido de orden menor y abordadas, desde una perspectiva histórica, de forma satisfactoria. Así, el sistema de financiación se ha ido adaptando al proceso de descentralización de competencias de gasto de forma paulatina y el desarrollo del punto de partida, basado en la valoración del coste efectivo de las competencias transferidas, ha permitido, a grandes rasgos articular un modelo general, para las Comunidades Autónomas de régimen común, que ha servido para financiar las mismas sin generar un aumento muy elevado del nivel de gasto, ganando progresivamente en racionalidad su diseño.

Con las limitaciones propias de un sistema de negociación multilateral que cobra fuerza jurídica a través de las relaciones bilaterales entre el Estado y cada Comunidad Autónoma en sucesivas rondas negociadoras y condicionado por una estructura política de representación proporcional con una implantación de partidos nacionalistas relevante, el modelo ha ido ganando en objetividad en la estimación de las necesidades de gasto a cubrir y en eficacia en la forma de financiarlas, elevando paulatinamente el grado de autonomía a la vez que se mantenía un grado importante de nivelación interregional.

Esta situación española encuentra un encaje adecuado en términos de referencia en el análisis comparado. Completado, en líneas generales, el grueso del traspaso de competencias de gasto a los gobiernos regionales resulta necesario ahora establecer un modelo que funcione adecuadamente en una estructura descentralizada y estable de distribución de funciones y recursos en donde las grandes políticas propias del Estado del Bienestar, al margen de las desarrolladas a través de transferencias monetarias vinculadas a las contribuciones específicas previas, como las pensiones o el seguro de desempleo, son gestionadas por las Comunidades Autónomas. El sistema de financiación debe adecuarse, así, a la naturaleza de las competencias asumidas y su evolución debe guardar relación con la dinámica del gasto transferido.

* Universidad Complutense de Madrid.

Es por ello necesario articular un sistema que sea coherente con la distribución de funciones propia de un Estado federal a la hora, por un lado, de garantizar elementos de cohesión en las principales prestaciones sociales y en su nivel medio de provisión, así como posibilitar los elementos diferenciales que permiten adecuar las prestaciones a las demandas sociales específicas y a las necesidades concretas, principal justificación de la territorialización de estas competencias y el activo más relevante de un Estado descentralizado. Para lograrlo es preciso definir adecuadamente las responsabilidades de gasto asumidas por cada nivel de gobierno y los espacios fiscales que les corresponden, así como los elementos de nivelación necesarios para garantizar su funcionamiento.

La actual distribución de competencias entre las distintas Administraciones públicas en España responde a la lógica de un Estado fuertemente descentralizado. De acuerdo con los datos de la contabilidad pública para 2004, las Comunidades Autónomas concentran el 55,5% del VAB proporcionado por el conjunto de Administraciones Públicas y cerca del 85% de las transferencias en especie (gasto en consumo individual), absorbiendo el 58,6% de los gastos de personal y el 37,4% de los gastos en inversión (formación bruta de capital). Tras las últimas reformas en su financiación y teniendo en cuenta las particularidades de los sistemas forales, se ha fortalecido paulatinamente su participación en los impuestos indirectos y directos, concentrando el 42,1% y el 22,1% de los mismos, respectivamente.

Tabla 1. Distribución del gasto y los impuestos por Administraciones. 2004

	A. Central	CCAA	CCLL	Seg. Social
Producción	22,6%	52,2%	22,7%	2,5%
Consumos intermedios	20,7%	44,0%	32,4%	2,9%
Valor añadido bruto	23,4%	55,5%	18,7%	2,4%
Remuneración de los asalariados	22,0%	58,6%	17,0%	2,5%
Prestaciones sociales	6,1%	4,9%	0,5%	88,5%
Gasto en consumo final	20,1%	58,8%	18,5%	2,6%
Gasto en consumo individual	3,6%	84,8%	8,7%	2,9%
Gasto en consumo colectivo	42,7%	23,3%	31,9%	2,1%
Ahorro bruto	28,8%	31,0%	11,2%	29,0%
Formación bruta de capital	31,2%	37,4%	30,2%	1,1%
Cotizaciones sociales	5,3%	3,2%	0,3%	91,2%
I/producción e importación	40,5%	42,1%	17,5%	0,0%
I/renta y patrimonio	70,4%	22,1%	7,5%	0,0%

Fuente: INE y elaboración propia.



De acuerdo con la clasificación funcional (COFOG), el gasto de las Comunidades Autónomas absorbe cerca de un 37% del total, porcentaje que se eleva al 90,6% del gasto público en salud y el 89,4% en educación, manteniendo porcentajes elevados en otras actuaciones, especialmente a través de los gastos de funcionamiento e inversión. La distribución de gasto por funciones está muy concentrada en esas dos políticas, que absorben casi el 58% de su gasto. A diferencia de esta especialización en determinadas políticas de gasto social muy vinculada a la demanda de los usuarios de los servicios públicos fundamentales, los recursos de la Administración Central se canalizan a través de servicios públicos generales, donde se incluyen las transferencias a otras Administraciones Públicas.

Tabla 2. Gasto autonómico por funciones. 2004

	TOTAL	Consumos intermedios	Formación bruta de capital	Remuneración de asalariados
COMUNIDADES AUTÓNOMAS/AA.PP.	36,9%	44,0%	37,4%	58,6%
01 Servicios públicos generales	28,6%	30,2%	30,2%	13,7%
02 Defensa	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
03 Orden público y seguridad	19,3%	31,0%	34,7%	15,6%
04 Asuntos económicos	35,6%	41,8%	30,8%	48,0%
05 Protección del medio ambiente	23,3%	8,6%	39,3%	43,0%
06 Vivienda y servicios comunitarios	24,8%	8,2%	23,8%	15,1%
07 Salud	90,6%	92,0%	88,3%	93,1%
08 Actividades recreativas, cultura y religión	32,2%	38,3%	23,1%	29,8%
09 Educación	89,4%	78,8%	89,4%	92,3%
10 Protección social	8,4%	31,9%	42,0%	32,4%

Fuente: INE y elaboración propia.

Tabla 3. Distribución del gasto por funciones entre Administraciones Públicas. 2004

	AAPP	A. Central	CCAA	CCLL	Seg. Social
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
01 Servicios públicos generales	12,5%	61,1%	9,7%	34,4%	3,1%
02 Defensa	2,9%	7,5%	0,0%	0,0%	0,0%
03 Orden público y seguridad	4,7%	6,6%	2,5%	8,0%	0,0%
04 Asuntos económicos	12,5%	13,4%	12,0%	11,3%	3,6%
05 Protección del medio ambiente	2,3%	0,5%	1,5%	10,5%	0,0%
06 Vivienda y servicios comunitarios	2,6%	0,2%	1,8%	12,5%	0,0%
07 Salud	14,2%	1,7%	34,7%	1,6%	1,5%
08 Actividades recreativas, cultura y religión	3,6%	2,2%	3,1%	10,3%	0,0%
09 Educación	11,2%	1,8%	27,2%	3,1%	0,0%
10 Protección social	33,5%	5,1%	7,6%	8,3%	91,8%

Fuente: INE y elaboración propia.

En las Comunidades Autónomas, sus gastos están concentrados en casi un 65% en consumos intermedios, remuneración de asalariados y formación bruta de capital, siendo estos porcentajes más elevados en las políticas sociales y en los servicios básicos (orden público y seguridad, protección del medio ambiente y actividades recreativas y culturales).

Desde el lado de los ingresos, el incremento de la corresponsabilidad fiscal ha permitido aumentar en mayor medida la visibilidad del coste de los servicios públicos proporcionados por cada Administración y mejorado el grado de eficiencia de las actuaciones públicas sin menoscabar el principio de solidaridad. No obstante, a pesar de basarse el sistema de financiación básicamente en una cesta de impuestos compartidos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, además de dotar a estas con otros impuestos cedidos y propios complementarios, la composición de los recursos tributarios de cada nivel de gobierno difiere de forma significativa. La Administración Central se financia en casi un 60% de impuestos corrientes sobre la renta (32,2% del IRPF, incluido el impuesto sobre la renta de no residentes y 27,5% del Impuesto de Sociedades) y en un 40% de impuestos sobre la producción e importaciones (29% a través del IVA y 11% a través de otros impuestos indirectos). Por el contrario, en las Comunidades Autónomas la financiación impositiva se basa en más de dos terceras partes de impuestos indirectos y sólo en un 30% en los impuestos directos. La desigual evolución de los distintos tipos de impuestos está haciendo progresar de forma diferente a los recursos impositivos de los que disponen ambas Administraciones.

En el caso de la Administración Central los impuestos tipo IVA, que están creciendo fuertemente en los últimos años representan el 29% (25,9% en los ingresos regionales). Otros impuestos sobre los productos, también con un fuerte crecimiento suponen el 11% de los ingresos impositivos. Los impuestos sobre fabricación, con un bajo aumento tendencial suponen en 2004 el 9,7% de los ingresos (el 12,7% en las Comunidades Autónomas). El IRPF con un crecimiento moderado aporta a la Administración Central el 32,2% de sus ingresos (el 28,3% en las Comunidades Autónomas) y el Impuesto sobre Sociedades, con un fuerte aumento de media en los últimos cinco años, especialmente en el último ejercicio, no tiene incidencia en la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. En estas destaca la evolución del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, que representa el 20,3% de sus ingresos impositivos, con un fuerte aumento en los últimos años.

Las transferencias internas entre Administraciones Públicas se han reducido en los últimos años como consecuencia del cambio en el sistema de financiación autonómica, especialmente por la financiación de la sanidad que pasa a ser cubierta por impuestos regionales. No obstante, el traspaso de nuevas competencias y los sistemas de entregas a cuenta han incrementado en 2004 las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas en un 12,2%, siendo las más importantes las asociadas a los ingresos fiscales (Fondo de Suficiencia).



Tabla 4. Recursos impositivos de las Comunidades Autónomas. 2004

	Millones €	%	2004/03
IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN Y LAS IMPORTACIONES	41.914	66,8%	13,7%
Impuestos sobre los productos	41.646	66,4%	13,9%
Impuestos del tipo valor añadido (IVA)	16.253	25,9%	10,7%
IVA y los impuestos sobre las importaciones	25.351	40,4%	16,0%
Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	12.733	20,3%	25,7%
Impuestos especiales de fabricación	7.940	12,7%	7,3%
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte	1.505	2,4%	13,0%
Impuesto sobre combustibles derivados del petróleo	253	0,4%	0,4%
Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos	948	1,5%	10,6%
Tasas sobre el juego	1.919	3,1%	4,4%
IMPUESTOS CORRIENTES SOBRE RENTA, EL PATRIMONIO, ETC.	18.904	30,1%	20,5%
Impuestos sobre la renta	17.778	28,3%	21,8%
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	17.441	27,8%	22,0%
Impuesto sobre el patrimonio	1.102	1,8%	2,5%
General sobre sucesiones	1.916	3,1%	16,2%
TOTAL	62.734	100,0%	15,7%

Fuente: INE y elaboración propia.

Tabla 5. Transferencias internas de las Administraciones Públicas. 2004

	Millones €	2004/03
DE ADMINISTRACIÓN CENTRAL	48.057	7,9%
A comunidades autónomas	32.910	12,2%
Transferencias sobre ingresos fiscales	28.635	14,5%
Otras	4.275	-1,1%
A corporaciones locales	10.586	-3,7%
Transferencias sobre ingresos fiscales	10.292	-4,6%
Otras	294	45,5%
A las administraciones de seguridad social	4.561	8,3%
DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS	3.413	-2,1%
A la administración central	988	-12,2%
A corporaciones locales	2.425	2,8%
A las administraciones de seguridad social	0	
DE CORPORACIONES LOCALES	8.055	7,2%
A la administración central	1.366	5,4%
A comunidades autónomas	6.689	7,5%
DE ADMINISTRACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	2.945	27,1%
A la administración central	302	36,0%
A comunidades autónomas	2.306	42,9%
A corporaciones locales	337	-29,9%
TOTAL	62.470	8,0%

Fuente: INE y elaboración propia.

En definitiva, las Comunidades Autónomas presentan una fuerte vinculación de sus competencias con las principales políticas sociales materializadas en prestaciones sociales en especie vinculadas con consumos individuales altamente relacionados con las demandas de los usuarios. Por el lado de los ingresos, a pesar del fuerte incremento de la corresponsabilidad fiscal, el ejercicio de la autonomía tributaria efectiva resulta muy limitado. En este sentido, las diferencias de capacidad fiscal condicionan en algunas regiones el grado de autonomía alcanzado, haciéndolas fuertemente dependientes de las transferencias estatales.

En este estado en el que se encuentra el modelo de descentralización llevado a cabo en España resulta adecuado analizar otras experiencias internacionales que suelen ser referencias en la configuración de modelos descentralizados. En unos casos, como paradigma en el nivel de distribución de gastos que se asigna a los gobiernos intermedios, en otros, por la autonomía tributaria alcanzada o por los sistemas de nivelación diseñados.

2. El federalismo fiscal en el análisis comparado

Actualmente, 25 de 213 Estados presentan formalmente una estructura descentralizada de gobierno con presencia de un nivel intermedio con capacidad de gasto y con un sistema de financiación propio que le dotan de una capacidad real para desarrollar unas competencias relativamente importantes. Estos países de estructura federal absorben el 40% de la población mundial, dada la dimensión de algunos (India, Rusia, Estados Unidos), y mantienen un nivel de desarrollo económico, social y político muy diferente. En este sentido, resulta adecuado para trazar un recorrido por el análisis comparado que resulte útil para el actual nivel de desarrollo del sistema español fijar la atención en aquellas experiencias que se correspondan con países avanzados occidentales. Entre estos podemos encontrar diferencias importantes en función del proceso de configuración nacional seguido; es decir, si se trata de experiencias de centralización o de descentralización de acuerdo con su situación de origen.

Desde la perspectiva de la distribución de competencias de gasto el análisis comparado presenta una mayor homogeneidad en las funciones asumidas por los niveles intermedios de gobierno. Las diferencias importantes se van a localizar en determinadas prestaciones sociales, donde el diseño institucional juega un papel importante a la hora de diferenciar las asignaciones de determinadas funciones, como es el caso de la sanidad o de determinados servicios sociales, o en otros servicios públicos básicos que, en algunos países, están asignados a los gobiernos locales. También encontramos diferencias cuantitativas importantes en el grado de descentralización del gasto en función del papel que se otorgue al sector público en la cobertura de determinadas prestaciones sociales.

Mayores diferencias se encuentran desde la perspectiva de los ingresos. En este caso, dos parámetros relacionados sirven para orientar la aproximación al estudio de las experien-



cias nacionales de estructura federal. El primero es el de la composición de los ingresos de los niveles intermedios, en función de que predominen más los recursos tributarios aportados directamente por los ciudadanos de cada jurisdicción al gobierno respectivo o bien que los recursos con los que cuentan estos procedan más de las transferencias verticales desde el gobierno federal. El segundo, el grado de nivelación que los modelos de financiación incorporen y/o alcancen implícita o explícitamente más allá de la capacidad fiscal de que dispongan los niveles intermedios de gobierno. Así, podemos encontrar modelos donde el predominio de la autonomía permite diferencias importantes en financiación y otros donde la determinación de las necesidades de gasto, ajustadas en su caso por otros factores de coste, determinan los ingresos obtenidos, independientemente de la capacidad fiscal para un mismo estándar de esfuerzo fiscal.

Una primera aproximación al análisis comparado centrado en los países federales más representativos nos ofrece una imagen de cierta heterogeneidad. En primer lugar, en el grado de descentralización y en el reparto del gasto por niveles de gobierno. Así, podemos encontrar ejemplos de mayor centralización (Alemania) frente a países con una estructura del gasto más descentralizada (Canadá) y otros países federales donde la Administración central mantiene aproximadamente la mitad del gasto público (Australia, Estados Unidos o Suiza). Países con un mayor equilibrio en la distribución del gasto por niveles de gobierno descentralizados (Estados Unidos, Suiza y también incluso Alemania) o países con una mayor presencia del nivel intermedio (Australia y Canadá).

Si se analiza la composición del gasto por grandes áreas de actuación y se prescinde de las diferencias en la asignación del gasto en seguridad ciudadana y vivienda entre los gobiernos regionales y locales se pueden encontrar las razones de la distinta dimensión de los gobiernos intermedios en su especialización competencial. Así, el gasto en protección social, fundamentalmente centralizado, tiene una cierta importancia en la estructura de gasto regional en la mayor parte de países (Alemania, Canadá, Estados Unidos y Suiza), incluso en el ámbito local (Alemania y Suiza). El gasto en educación está descentralizado en los cinco países de referencia, aunque en algunos (Canadá y Estados Unidos) es la Administración local la que gestiona fundamentalmente esta competencia, representando una parte importante de sus gastos, mientras en otros países (Australia y Alemania) comparativamente esa política resulta más importante en la estructura de gasto regional. Con todo, la sanidad es, sin duda, la que presenta mayor diversidad en la distribución de competencias por niveles de gobierno. Mientras en algunos países (Canadá, Australia y Estados Unidos) el gasto sanitario es importante en el gasto regional, en otros está fuertemente centralizado (Alemania). El ámbito local también juega un papel relevante en la administración del gasto sanitario (Suiza, Alemania), aunque es escasamente significativo en otros países federales.

Tabla 6. Composición funcional del gasto por niveles de gobierno

	Admón. Gral	Defensa/Seg	Educación	Sanidad	P.Social	Vivienda	Resto
ALEMANIA							
Central	2.7%	4.2%	0.5%	18.9%	50.0%	3.5%	20.1%
Regional	5.8%	8.0%	21.9%	8.0%	17.1%	9.8%	29.4%
Local	7.4%	3.4%	13.0%	14.5%	24.6%	21.2%	15.9%
AUSTRALIA							
Central	7.1%	7.9%	7.6%	14.8%	35.5%	2.7%	24.5%
Regional	10.7%	8.2%	29.4%	20.1%	4.8%	12.1%	14.7%
Local	13.7%	2.4%	0.4%	2.1%	6.3%	46.2%	28.9%
CANADÁ							
Central	5.7%	8.4%	1.8%	0.7%	46.1%	3.3%	34.0%
Regional	1.6%	3.9%	22.3%	28.1%	18.8%	6.0%	19.3%
Local	5.6%	8.6%	43.2%	1.0%	5.8%	16.5%	19.2%
ESTADOS UNIDOS							
Central	9.2%	16.9%	1.8%	20.5%	28.7%	5.2%	17.6%
Regional	3.4%	4.6%	30.7%	22.2%	17.9%	8.6%	12.6%
Local	5.8%	10.9%	43.6%	8.9%	7.9%	7.8%	15.1%
SUIZA							
Central	3.8%	5.4%	2.3%	19.8%	48.8%	8.4%	11.5%
Regional	5.3%	8.8%	24.9%	16.6%	17.0%	11.9%	15.5%
Local	8.6%	5.3%	23.1%	17.9%	14.1%	15.7%	15.3%

Fuente: Giménez Montero (2002) y elaboración propia.

Por el lado de los ingresos podemos diferenciar entre aquellos países federales donde la mayor parte de los recursos de los gobiernos regionales procede de recursos tributarios (Alemania y Canadá), de otros países donde los impuestos alcanzan aproximadamente la mitad de sus ingresos (Suiza y Estados Unidos) y otros donde las transferencias son mayoritarias y los recursos tributarios apenas representan un tercio de su financiación (Australia). Tenemos, por tanto, sistemas de financiación basados en transferencias verticales, incondicionadas o condicionadas, que tienen un papel muy relevante en países de estructura federal y es la autonomía en el gasto la que prevalece sobre la identificación de los recursos tributarios aportados directamente por los ciudadanos a los gobiernos subcentrales. Además, la atribución de las figuras tributarias entre los distintos niveles de gobierno pone de manifiesto las diferencias entre los sistemas de impuestos compartidos y los modelos basados en la especialización impositiva. En general, la imposición sobre la propiedad inmobiliaria está distribuida entre los niveles subcentrales de gobierno, correspondiendo la mayor parte de la recaudación al ámbito local en algunos casos (Canadá, Estados Unidos), frente a un mayor equilibrio entre ambos niveles (Australia, Alemania). Incluso en algunos países la Administración central también comparte la recaudación de esta fuente tributaria (Suiza).



La imposición empresarial está igualmente repartida entre los distintos niveles de gobierno en algunos países (Alemania y Suiza), aunque está básicamente centralizada en otras experiencias (Australia, Estados Unidos) y, en otras, parcialmente descentralizada en los niveles intermedios (Canadá).

Las dos principales fuentes de recursos impositivos: la imposición sobre la renta y la imposición indirecta sobre el consumo, son utilizadas también de forma diferente en los distintos modelos considerados. El impuesto sobre la renta está centralizado en algunas experiencias internacionales (Australia y, en gran medida, en Estados Unidos), mientras en otros países se comparte entre los tres niveles de gobierno (Alemania y Suiza) y en otros casos se comparte entre el gobierno central y el nivel regional (Canadá). En el caso de los impuestos sobre las ventas (generales o sobre consumos específicos), su recaudación, salvo excepciones (Estados Unidos), se comparte entre el gobierno central y los gobiernos intermedios. En unos casos, prácticamente está centralizado (Suiza), mientras en otros casos la mayor parte de la recaudación se asigna a los gobiernos centrales (Alemania y Australia) o a los gobiernos regionales (Canadá, Estados Unidos).

Tabla 7. Composición de los ingresos por niveles de gobierno

	%Gastos	Ingresos %Impuestos	Impuestos y niveles de gobierno			
			Renta	Sociedades	P.inmobiliaria	Ventas
ALEMANIA						
Central	65.2%	83.2%	42.6%	37.7%	1.2%	62.4%
Regional	20.3%	70.6%	37.5%	33.2%	49.5%	36.0%
Local	14.5%	39.9%	19.9%	29.1%	49.3%	1.6%
AUSTRALIA						
Central	50.2%	92.2%	100.0%	100.0%	0.0%	66.2%
Regional	43.7%	34.9%	0.0%	0.0%	63.6%	33.8%
Local	6.1%	47.7%	0.0%	0.0%	36.3%	0.0%
CANADÁ						
Central	41.2%	90.6%	62.2%	64.7%	0.0%	41.1%
Regional	40.7%	67.1%	37.8%	35.3%	21.2%	58.8%
Local	18.1%	44.9%	0.0%	0.0%	78.8%	0.1%
ESTADOS UNIDOS						
Central	52.6%	93.3%	82.4%	84.5%	9.2%	14.8%
Regional	22.0%	46.7%	16.0%	13.9%	8.0%	68.8%
Local	25.4%	38.9%	1.5%	1.5%	82.8%	16.4%
SUIZA						
Central	51.5%	82.7%	27.0%	43.0%	29.7%	91.4%
Regional	27.6%	48.0%	39.8%	35.5%	42.8%	8.3%
Local	20.9%	48.5%	33.2%	21.6%	27.5%	0.3%

Fuente: Giménez y elaboración propia.

De esta primera panorámica realizada no se pueden extraer conclusiones definidas sobre un modelo predominante. Tanto por la atribución de las políticas de gasto como, especialmente, por la forma de articular los sistemas de financiación de los gobiernos intermedios, con distinta predominancia de los recursos tributarios y de las transferencias e, incluso, en la distinta utilización de figuras tributarias concretas o en el tipo de subvenciones interjurisdiccionales, no se puede destacar unas características claras de referencia.

Dejando al margen las diferencias apuntadas en la distribución de competencias de gasto por niveles de gobierno, el análisis de la financiación en los modelos estudiados debe basarse en dos aspectos fundamentales. El primero hace referencia al modelo tributario en el que se basa la financiación del nivel intermedio de gobierno, de separación de fuentes fiscales o de impuestos compartidos. En uno u otro caso para determinar la autonomía tributaria de los gobiernos regionales es preciso analizar los atributos y el grado de poder fiscal en manos de los mismos. Además, es necesario contrastar las implicaciones de la mayor autonomía fiscal en términos de diferenciación fiscal. Por otro lado, el segundo aspecto hace referencia al grado de nivelación diseñado en los modelos y a la forma de articularla.

Las consideraciones sobre la corresponsabilidad fiscal efectiva de la que dispone el nivel regional están directamente relacionadas con la capacidad normativa existente en distintos aspectos, como son: la legislación básica, la fijación de los elementos tributarios (determinación de las bases liquidables, tipos impositivos y/o deducciones en la cuota, recargos, etc.), la responsabilidad sobre la gestión, inspección y recaudación impositiva. Más difícil resulta, sin embargo, realizar una medida cuantitativa del uso efectivo del poder fiscal potencial del que disponen los gobiernos intermedios.

Entre los sistemas comparados hay modelos con una fuerte dependencia financiera de las transferencias del Estado y modelos en los que la capacidad tributaria determina en buena medida los recursos disponibles por cada región, al carecer de procedimientos explícitos de nivelación, al margen de los criterios para determinar las transferencias verticales.

En el primer caso encontramos al modelo de Australia. Su marco normativo arranca de la Constitución de 1901 que determina su estructura territorial configurada a través de 6 Estados y 2 Territorios con importantes diferencias económicas y demográficas. El Senado se constituye como Cámara territorial de representación indirecta. En materia tributaria se ha producido una evolución hacia la separación de fuentes tributarias tras un inicio de concurrencia impositiva. La centralización progresiva de los impuestos sobre la renta y las ventas ha conducido a una uniformidad fiscal en esta materia que se complementa con una concentración de la recaudación de estas figuras en la Administración central cercana al 80%. Esta especialización fiscal de las figuras tributarias con mayor capacidad recaudatoria ha derivado en una fuerte dependencia de las transferencias del Estado, tanto de carácter finalista como, sobre todo a partir de los cambios introducidos en 1981, de las indirectas a través de sistemas de participación en ingresos del Estado. Destaca la importancia de los órganos de decisión conjunta, muy



especializados y contando con un conjunto de indicadores muy complejo, a la hora de determinar las transferencias del Estado en función de criterios de necesidad, que mantienen una fuerte nivelación horizontal.

En el segundo caso, encontramos los modelos de Estados Unidos y Suiza. El marco normativo de Estados Unidos se apoya en la Constitución de 1789, con una configuración territorial en 50 Estados y una representación territorial indirecta en el Senado. El aumento del poder central ha sido progresivo a partir de 1937, fundamentalmente a través de las sentencias del Tribunal Supremo. Institucionalmente se produce una importancia creciente de la Agencia Federal Especial (ACIR) desde 1959 en la determinación de transferencias. En la práctica se produce una especialización tributaria con unos resultados muy diferentes por Estados, incluida la carga tributaria. Los elementos de coordinación se han producido a través de una gestión federal única que simplifica la administración de los distintos impuestos. Destaca también dentro del sistema la importancia de las transferencias intergubernamentales incondicionales y, sobre todo, condicionadas que, aunque lógicamente aminoran las diferencias entre Estados, no tienen un objetivo explícito de nivelación horizontal.

En el caso de Suiza, su marco normativo parte de la Constitución de 1874, articulándose a partir de 20 Cantones más 6 semicantones, con diferencias económicas, geográficas, demográficas y culturales importantes. El Consejo de los Estados se constituye como Cámara territorial de representación. Existe un amplio poder fiscal regional. A partir de 1958 se produce una separación de algunas fuentes tributarias importantes. La gestión tributaria es compartida. El sistema de participaciones cantonales en ingresos federales diferenciados ha propiciado una mayor suficiencia financiera, si bien la heterogeneidad de situaciones es muy elevada. La mayor coordinación en el sistema de financiación territorial se ha conseguido desde mediados de los 90 por la armonización fiscal de la imposición indirecta respecto a la Unión Europea aunque persisten grandes diferencias regionales en función de su capacidad fiscal.

Los otros dos casos analizados ofrecen un mayor interés para la experiencia española, ya que se trata de modelos de alta corresponsabilidad fiscal, financiando a través de recursos tributarios una parte muy significativa de los gastos regionales, y con importantes instrumentos de nivelación de capacidad fiscal, si bien presentan características bien diferenciadas.

En el caso alemán, el marco normativo actual parte de la Ley Fundamental de 1949 y de las revisiones posteriores de 1969 y 1990. Los 16 Länder actuales presentan diferencias territoriales significativas que han condicionado el buen funcionamiento de los instrumentos de nivelación, tras la unificación. El Senado ejerce un papel preponderante en el sistema como Cámara territorial de representación directa de los gobiernos regionales. Desde 1969 se ha producido proceso paulatino de centralización, estableciéndose competencias compartidas en política regional, universidades y estructuras agrícolas.

El sistema de financiación presenta características diferenciadoras. Destacan los impuestos compartidos (80% del total) de normativa federal. Estos se reparten en aplicación del principio de derivación (recaudación territorializada ajustada), salvo en el IVA, que presenta singularidades importantes, transformándolo en un procedimiento de nivelación implícito. La ausencia de capacidad de decisión de las regiones sobre los tipos impositivos alcanza incluso a los impuestos propios. La capacidad normativa le corresponde a la Federación, según el artículo 105 de la Constitución, con supervisión del Bundesrat.

Los impuestos exclusivos apenas representan un 5% de los ingresos de las regiones, mientras los compartidos alcanzan el 80% de media. Dentro de estos, el impuesto sobre la renta se distribuye a partes iguales entre la Federación y los Länder (42,5% a cada nivel) mientras el resto (15%) se asigna a los gobiernos locales en función del criterio de zona de generación. En el impuesto sobre sociedades la distribución se realiza a partes iguales entre la Federación y los Länder en virtud de la zona de generación compartida. Como se ha señalado, el reparto del IVA se realiza básicamente a partir de la población en una proporción variable entre Federación y los Länder con el objeto de nivelar los recursos en los territorios con menor capacidad tributaria a los que se asigna una mayor cantidad de recursos. Así, la proporción inicial de reparto (65%/35%) se alteró en 1995 (56%/44%) para alcanzar unos ingresos mínimos en los Estados menos prósperos. Proporción que actualmente muestra un mayor equilibrio entre ambos niveles de gobierno para atenuar las transferencias horizontales directas entre regiones. Su distribución se realiza en un 75% en función de la población, asignándose el 25% restante de forma inversamente proporcional a la capacidad fiscal en los territorios hasta igualar el 92% de los ingresos medios. El cálculo de la capacidad fiscal en esta etapa se realiza sumando los ingresos regionales por el Impuesto sobre la renta personal y por el Impuesto de sociedades, así como los ingresos tributarios propios. La administración y recaudación de impuestos se gestiona a través de oficinas regionales de hacienda administradas por las regiones por cuenta de la Federación.

La nivelación, que se articula por medio de una transferencia horizontal entre territorios, tiene como objetivo incrementar los recursos de los territorios de baja capacidad fiscal hasta el 95% del nivel medio, aunque en este caso el cálculo de la capacidad fiscal es algo más sofisticado, porque se tienen en cuenta tanto los ingresos regionales como los de los gobiernos locales, ponderándose estos últimos por un indicador de población ajustada que tiene en cuenta la densidad de población y el tamaño de los municipios.

Si la capacidad fiscal regional total está entre el 95% y la media, la transferencia a percibir será del 37,5% de esa diferencia y si está entre la media y el 101%, tendrá que hacer un pago por valor del 15% del exceso. Si esa capacidad fiscal está entre el 101 y el 110% de la media, el pago a realizar será del 66% de esa distancia, mientras que cuando la capacidad fiscal supere el 110% del valor medio, el pago será del 80% de tal exceso. En todo caso, existe una cláusula por la que no puede verse alterado el ranking de Länder antes y después de la nivelación, ni un Land pagador puede quedar por debajo del nivel medio. Este sistema de



nivelación tan progresivo ha sido atenuado por el Tribunal Constitucional, estableciéndose de forma gradual nuevas modulaciones.

En el caso de Canadá, el marco normativo actual se basa en la reforma constitucional de 1982, aunque su origen se remonta a 1867. Canadá se constituye en 10 Provincias (Quebec con estatuto especial) y tres territorios. El Senado no tiene representación territorial, manteniéndose esta en el ejecutivo y en comités específicos. Hay concurrencia de fuentes tributarias y una elevada autonomía fiscal. Los acuerdos fiscales voluntarios e individuales en renta (todas las provincias menos Quebec) y sociedades (menos Québec, Alberta y Ontario) han posibilitado una cierta homogeneidad fiscal, respetando la autonomía tributaria, que se manifiesta a través de los recargos en cuota (impuesto sobre la renta) y en base (sociedades) establecidos por las Provincias.

Así, la corresponsabilidad fiscal se ha basado en la imposición sobre la renta (personal y societaria) y en la imposición sobre el consumo. La evolución del sistema ha sido hacia fórmulas de mayor homogeneidad fiscal. La multiplicidad impositiva original se ha ido transformando en un sistema de alquiler de impuestos con salidas parciales del sistema, configurando un sistema parecido al de la participación en ingresos complementado con impuestos provinciales a través de recargos (impuesto sobre otro impuesto). De esta forma, los acuerdos de recaudación impositivos se han constituido como garantía de corresponsabilidad y coordinación.

Los sistemas de nivelación han adquirido una importancia cuantitativa importante, ya que representan el 12,4% de los ingresos. El criterio de equidad en que se ha basado finalmente el sistema de nivelación es el de la igualdad del gasto provincial per cápita, cuando los gobiernos provinciales establezcan presiones fiscales iguales al estándar. La nivelación tiene como objetivo así, aproximar los ingresos por habitante a la normal de las 5 provincias representativas. El fondo de nivelación canadiense se distribuye entre las Provincias en proporción inversa a su capacidad fiscal, entendiéndose por tal el nivel de recursos potenciales per cápita que tendría un territorio si aplicase a sus bases imponibles la presión fiscal estándar. Por lo tanto, el sistema asume que no hay diferencias en las necesidades de gasto per cápita de los territorios y que la población es el mejor indicador de tales necesidades, de manera que, a igualdad de recursos, todas las Provincias tendrán la posibilidad de suministrar el mismo nivel de servicios. La nivelación se realiza de forma parcial, reduciendo las diferencias entre territorios sólo desde abajo, de manera que los territorios ricos no ven disminuidos sus recursos a través de una transferencia negativa. Por otra parte, el resultado de la nivelación es una igualación, y no una aproximación como ocurre en otros países, de los recursos de los territorios con menor capacidad fiscal a la capacidad fiscal estándar. La elaboración del indicador de capacidad fiscal provincial se basa en la igualación de 33 categorías diferentes, entre las cuales hay algunas de carácter tributario (provinciales y locales), otras referentes a la explotación provincial de los recursos naturales, y otras procedentes de los ingresos de las empresas públicas provinciales. A continuación, se calcula el tipo impositivo medio nacional para cada una de las categorías de ingresos condicionadas, a partir de los datos de recaudación real de

las distintas Provincias. Posteriormente, se calcula la transferencia de nivelación per cápita de la que es acreedora cada Provincia para cada categoría de recursos, como la diferencia entre la recaudación potencial per cápita de las cinco Provincias representativas¹ y la recaudación potencial por habitante de la Provincia en cuestión.

La redistribución conseguida es realizada, de esta forma, por el gobierno federal, manteniendo las Provincias con mayor capacidad fiscal unos mayores ingresos. Además, el sistema de recursos provinciales canadienses incorpora una financiación de programas preestablecidos, como la ayuda financiera para salud y la educación secundaria. La primera mantiene dos componentes, el primero a través de la vinculación de puntos de impuestos (13,5% del impuesto sobre la renta personal y un 1% del impuesto sobre sociedades); el segundo a través de transferencias condicionadas.

3. La descentralización en los países de la Unión Europea

En la Unión Europea el proceso de descentralización del gasto público es muy desigual y su distribución por niveles de gobierno también. Sólo cuatro países: Bélgica, Alemania, España y Austria presentan en sus estadísticas el desglose del nivel intermedio de gobierno, independientemente de su configuración constitucional, incluyendo el resto de Estados miembros en el ámbito local el gasto descentralizado. Con esta diferenciación, el peso del gasto descentralizado es importante en el conjunto de países de la Unión Europea, aunque presenta diferencias significativas. Un grupo de Estados mantiene un gasto descentralizado por encima del 20% de sus respectivas economías (Bélgica, Dinamarca, Alemania, España, Finlandia, Suecia y el Reino Unido). En unos casos, por la estructura de sus gobiernos intermedios, en otros, como en los países nórdicos y el Reino Unido, por las elevadas competencias gestionadas por sus gobiernos locales. Otro grupo de Estados (Irlanda, Italia, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia) mantiene un grado de descentralización intermedio, superior al 12% del PIB, incluyendo países federales o en proceso de descentralización. Un tercer grupo de países más centralizados (República Checa, Estonia, Francia, Letonia, Lituania, Eslovenia y Eslovaquia) mantiene unos niveles de gastos de los gobiernos subcentrales en términos de PIB de entre el 7% al 12%. Finalmente, otro grupo de países, normalmente pequeños, mantiene una estructura claramente centralizada (Grecia, Chipre, Luxemburgo, Malta y Portugal).

Entre los países de estructura fuertemente descentralizada la proporción de gastos gestionados por los gobiernos regionales es claramente mayor en España frente a otros países constitucionalmente federales, especialmente en los últimos años como consecuencia del traspaso de la sanidad al conjunto de Comunidades Autónomas.

1 Ontario, Quebec, British Columbia, Manitoba y Saskatchewan. El establecimiento del estándar en el nivel medio de estas cinco Provincias deja al margen a la Provincia más rica, Alberta, cuyos recursos, al depender en buena medida de la volatilidad de los precios de la energía, fluctúan de forma importante; y a las cuatro más pobres (New Foundland, Prince Edward Island, New Scotia y New Brunswick).



Tabla 8. Gasto Público descentralizado en la Unión Europea

%/PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bélgica	19.5%	19.7%	20.6%	21.1%	20.8%	
República Checa	9.3%	10.2%	11.3%	13.4%	12.8%	11.7%
Dinamarca	31.1%	31.9%	32.7%	33.3%	33.4%	32.9%
Alemania	20.8%	20.8%	20.8%	20.7%	20.2%	20.0%
Estonia				9.7%	9.0%	
Grecia	2.7%	2.8%	2.8%	2.8%	3.0%	3.1%
España	18.1%	18.1%	19.7%	20.2%	20.2%	20.6%
Francia	9.7%	9.7%	10.0%	10.4%	10.8%	11.0%
Irlanda	12.4%	13.8%	14.3%	14.1%	14.4%	
Italia		14.7%	14.9%	15.0%	15.5%	15.4%
Chipre	1.6%	1.7%	1.7%	1.8%	2.0%	1.9%
Letonia			10.2%	9.4%	10.1%	9.7%
Lituania	9.9%	10.1%	9.5%	9.0%	8.9%	8.1%
Luxemburgo	5.2%	5.7%	5.9%	5.8%	5.6%	5.5%
Hungría	11.8%	12.0%	13.0%	13.3%	12.9%	
Malta	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%
Países Bajos	15.3%	15.8%	16.3%	16.7%	16.4%	
Austria	19.1%	17.3%	17.4%	17.5%	17.3%	17.3%
Polonia	13.4%	13.7%	13.7%	12.8%	13.0%	13.5%
Portugal	6.0%	6.3%	6.4%	6.1%	6.0%	6.3%
Eslovenia	9.2%	9.4%	9.5%	9.5%	9.3%	
Eslovaquia	2.9%	3.0%	3.6%	7.4%	6.5%	7.0%
Finlandia	17.7%	18.0%	18.6%	19.2%	19.6%	20.1%
Suecia	24.1%	25.1%	25.8%	25.8%	25.0%	25.0%
Reino Unido	19.5%	19.7%	20.6%	21.1%	20.8%	

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

En el ámbito local las diferencias por países son mayores. Los países nórdicos mantienen una fuerte descentralización, especialmente en Dinamarca. Otros países no federales presentan una estructura local muy desarrollada, administrando un nivel de gasto muy importante, representando entre una cuarta parte y un tercio del gasto público. Este es el caso de la República Checa, Estonia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Países Bajos, Polonia y el Reino Unido. En otros países con un nivel de gobierno intermedio o países centralizados, los gobiernos locales administran entre el 10% y el 20% del gasto público. Es el caso de Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia. Finalmente, en otros países claramente centralizados, los gobiernos locales apenas tienen un peso significativo, como Grecia, Chipre y Malta.

Tabla 9. Nivel de gasto de los gobiernos regionales

%/TOTAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bélgica	26.5%	27.1%	27.9%	27.8%	28.3%	
Alemania	29.9%	28.6%	28.1%	27.7%	27.7%	27.2%
España	31.0%	31.4%	35.1%	36.8%	36.9%	38.5%
Austria	19.1%	18.3%	18.5%	18.7%	18.6%	19.0%

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tabla 10. Nivel de gasto de los gobiernos locales

%/TOTAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bélgica	13.2%	13.0%	13.5%	13.5%	13.7%	
República Checa	22.1%	22.7%	23.9%	28.1%	28.7%	26.5%
Dinamarca	57.4%	58.2%	59.2%	60.2%	60.6%	61.7%
Alemania	16.2%	15.1%	15.2%	15.1%	15.4%	15.6%
Estonia				26.4%	24.7%	
Grecia	5.3%	5.6%	5.7%	5.7%	6.1%	6.7%
España	15.4%	15.6%	15.8%	15.9%	15.2%	15.4%
Francia	18.8%	18.8%	19.0%	19.4%	20.1%	20.3%
Irlanda	39.4%	41.6%	42.8%	42.2%	42.7%	19.7%
Italia		30.6%	31.4%	31.1%	32.4%	32.0%
Chipre	4.2%	4.4%	4.2%	4.0%	4.6%	4.3%
Letonia			28.7%	27.2%	28.1%	26.8%
Lituania	25.2%	28.8%	27.7%	27.1%	26.6%	24.0%
Luxemburgo	13.8%	14.9%	14.3%	13.8%	13.0%	12.4%
Hungría	24.9%	24.9%	25.0%	26.7%	26.1%	
Malta	1.7%	1.6%	1.6%	1.4%	1.4%	1.5%
Países Bajos	35.1%	34.8%	35.3%	35.5%	35.2%	
Austria	18.1%	15.7%	15.8%	15.7%	16.0%	15.9%
Polonia	32.7%	31.4%	31.0%	28.7%	30.6%	31.2%
Portugal	13.9%	14.2%	14.4%	13.3%	12.9%	13.2%
Eslovenia	19.1%	19.2%	19.8%	19.8%	19.5%	
Eslovaquia	4.9%	6.9%	8.3%	18.8%	16.7%	18.6%
Finlandia	36.6%	37.7%	38.1%	38.4%	39.0%	39.6%
Suecia	42.4%	44.4%	44.6%	44.3%	44.1%	44.3%
Reino Unido	28.1%	28.4%	28.4%	28.5%	29.2%	29.0%

Fuente: Eurostat y elaboración propia.



La configuración del sector público en los países de la Unión Europea es muy compleja y, en el ámbito de la descentralización, incluye al menos tres niveles de gobierno: regional, provincial y municipal, con desiguales competencias y capacidad presupuestaria, especialmente en el caso de los niveles intermedios. En algunos casos, se trata de meras regiones administrativas sin órganos de representación directa y sin ninguna capacidad normativa. La atomización en el ámbito municipal es otra característica común a muchos países, destacando entre ellos a Francia por el número absoluto de Ayuntamientos. Además existen otros ámbitos intermedios de decisión y/o de prestación de servicios que se superpone a esta estructura y una estructura de gestión empresarial y organizativa muy compleja.

Tabla 11. Clasificación territorial del sector público en la Unión Europea (UE-15)

	NUTS 2		NUTS 3		LAU 2	
Bélgica	1	Gewesten/Régions	3	Arrondissementen/Arrondissements	43	Gemeenten/Communes 589
Dinamarca	-		1	Amter	15	Kommuner 271
Alemania	1	Länder	16	Kreise	439	Gemeinden 13.176
Grecia		Periferias	13	Nomoi	51	Demotiko diamerisma/ Koinotiko diamerisma 6130
España		Comunidades y Ciudades Autónomas	19	Provincias + Ceuta y Melilla	50 2	Municipios 8.108
Francia		Régions + DOM	22 4	Départements + DOM	96 4	Communes 36.678
Irlanda		Regions	2	Regional Authority Regions	8	DEDs/Wards 3.440
Italia		Región	21	Provincia	103	Comuni 8.100
Luxemburgo	-		1	-	1	Communes 118
Países Bajos		Provincias	12	COROP regio's	40	Gemeenten 489
Austria		Bundesländer	9	Gruppen von Politischen Bezirken	35	Gemeinden 2.381
Portugal		Comissões de coordenação regional + Regiões autónomas	5 2	Grupos de Concelhos	30	Freguesias 4.257
Finlandia		Suuralueet /Storområden	5	Maakunnat /Landskap	20	Kunnat /Kommuner 446
Suecia		Riksområden	8	Län	21	Kommuner 290
Reino Unido	1		12		133	10.679
Inglaterra	1		9	Upper tier authorities or groups of lower tier authorities (unitary authorities or districts)	93	Wards 7.987
Gales	1	Government Office Reg.	1	Groups of unitary authorities	12	Wards 881
Escocia	1	Country	1	Groups of unitary authorities or LECs (or parts thereof)	23	Wards (or parts thereof) 1.229
Irlanda Norte	1	Country	1	Groups of districts	5	Wards 582
EU-15	2		213		1.091	95.152

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

En los países de estructura federal de la Unión Europea se presentan también diferencias importantes. El análisis de los indicadores básicos de la actuación de los gobiernos regionales en Bélgica, Alemania, España y Austria muestra las características esenciales de cada sistema. En síntesis, se pueden diferenciar los siguientes rasgos característicos:

- El grado de saneamiento presupuestario

En el caso de Bélgica, los principales saldos presupuestarios eran positivos en 2003. Así, el ahorro público es positivo, cuando el del conjunto del sector público no lo es y mantienen un superávit presupuestario del 0,1%. En Alemania los indicadores presupuestarios son muy negativos, especialmente en el caso del saldo presupuestario, aportando una alta proporción en el desequilibrio alcanzado. En España, con las cifras disponibles, el ahorro público del nivel regional es positivo, mientras se mantenía un desequilibrio presupuestario moderado. Finalmente, en Austria los indicadores presupuestarios eran muy positivos, especialmente si se tiene en cuenta el déficit público del conjunto de su sector público.

- El peso del gasto regional en las variables básicas de la actuación del sector público

En Bélgica, el 34% del gasto en consumo final se realiza a través de los gobiernos regionales, porcentaje que se eleva al 37% en el caso del consumo individual. En el caso del gasto en formación bruta de capital el protagonismo del nivel intermedio es relevante, absorbiendo el 38% del total. También el 57% de las ayudas a la inversión es gestionado por los gobiernos regionales. En Alemania, el consumo final realizado por los gobiernos regionales representa el 28%, porcentaje que baja al 24% en el caso del consumo individual. En el caso de la inversión, la formación bruta de capital regional supone el 20% del total, porcentaje que se eleva al 57% en el caso de las ayudas a la inversión. En España, en 2003 el gasto regional en consumo público alcanzaba el 29% del total, proporción que se eleva al 34% en el caso del consumo individual. Las transferencias de capital, por su parte, suponen el 55% del total. En Austria, el gasto regional en consumo final representa el 23%, porcentaje que se eleva al 25% en el caso del consumo individual. En los gastos de capital, la proporción regional en la formación bruta de capital se eleva al 31%, mientras las ayudas a la inversión apenas suponen el 17% del total.

- La composición económica del gasto regional

Dentro del gasto regional, el gasto en consumo final en Bélgica absorbe el 56% del gasto público, mientras el conjunto de gastos de capital supone el 10% del total, correspondiendo el resto a otros gastos corrientes. En Alemania esos porcentajes son, respectivamente, del 39% y el 12%, desempeñando un papel más importante en las prestaciones sociales y otras transferencias corrientes. En España, el peso del consumo final es similar al de Alemania, aunque los gastos de capital se elevan al 19% del gasto total regional. En Austria, el papel desarrollado por los niveles intermedios de gobierno en el consumo público es mayor, elevándose hasta el 47% de su gasto total, mientras los gastos de capital absorben el 12% del mismo.



- El peso del nivel regional en las principales políticas de gasto público

En el caso de las regiones belgas, su papel es especialmente relevante en el gasto en vivienda y servicios comunitarios (75%), educación (71%) y protección del medio ambiente (57%). El gasto en educación es la partida mayoritaria dentro del gasto regional, absorbiendo el 42% del total. En Alemania, el nivel intermedio es mayoritario en el gasto en seguridad ciudadana (75%) y educación (71%). Esta política representa el 24% del gasto total. En el caso de las regiones españolas, el gasto autonómico, contabilizado todavía el gasto sanitario en la Seguridad Social, es mayoritario en educación (84%). Este gasto supone el 29% del total del gasto regional. En Austria las competencias están más repartidas entre los distintos niveles de gobierno, sin que haya una clara mayoría en ninguna política de gasto por parte de los gobiernos intermedios. El gasto en educación absorbe el 20% del gasto regional, el mismo porcentaje que el gasto en protección social, superado por el peso del gasto sanitario (21%).

- El peso de los impuestos en la financiación general

El peso de los impuestos en la financiación regional resulta muy desigual en los cuatro países descentralizados. En Bélgica apenas supera una quinta parte de los ingresos regionales. Este porcentaje se eleva a cerca del 80% en el caso alemán, supera la mitad de los ingresos en España, teniendo en cuenta el efecto de las haciendas forales, y no llega al 40% en Austria.

- La composición del cuadro tributario de los gobiernos regionales

La especialización impositiva es una característica del modelo belga, donde las principales figuras impositivas están centralizadas, mientras en el caso de los gobiernos regionales la imposición sobre el capital le corresponde íntegramente, así como una mayor parte de otros impuestos sobre la renta. Los impuestos sobre los productos representan el 62% de los recursos impositivos en el caso de Bélgica. El resto procede de impuestos sobre el capital en un 24% y de otros impuestos sobre la renta. En Alemania las grandes figuras tributarias están repartidas entre los distintos niveles de gobierno, aunque hay cierta especialización impositiva en los tributos sobre el capital y otros impuestos corrientes al margen del impuesto sobre la renta. Del conjunto de ingresos impositivos regionales el 54% procede de impuestos sobre la renta y el 45% de impuestos sobre la producción, incluyendo el IVA. En España, el sistema impositivo analizado en términos de su clasificación económica está ampliamente compartido. De los recursos tributarios regionales el 67% procede de impuestos sobre la producción y el 30% de impuestos sobre la renta. Finalmente, en el caso de Austria hay un sistema de impuestos compartidos en distintas proporciones, incluidas las principales figuras tributarias. El 60% de los recursos tributarios de las regiones procede de los impuestos sobre la renta y el 40% restante de los impuestos sobre la producción.

Tabla 12. Gastos e Ingresos por Administraciones. Bélgica 2003

%/PIB	A.Central	Regional	Local	Seg. Social	Total
Consumo final	3.8	7.8	4.6	6.6	22.8
Individual	0.5	5.3	2.0	6.6	14.4
Colectivo	3.3	2.5	2.6	0.0	8.4
Ahorro bruto	-0.8	0.1	0.3	-0.5	-0.9
FBKF	0.1	0.6	0.8	0.0	1.6
Cap/nec.financiación	0.4	0.1	0.2	-0.5	0.3
Transferencias sociales	2.0	1.3	0.6	12.4	16.3
Otras Transf.corrientes	16.4	3.1	0.3	0.1	19.9
Ayudas a la inversión	0.6	0.8	0.0	0.0	1.4
Otras Transf.capital	0.2	0.0	0.0	0.0	0.2
Total Gastos	28.8	14.0	6.7	19.4	51.0
Total Ingresos	29.2	14.1	6.9	18.9	51.3

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tabla 13. Gasto Funcional por Administraciones. Bélgica 2002

%/PIB 2002	Central	Regional	Local	Seg. Social
Total	28.4	13.9	6.6	18.8
Servicios públicos generales	16.3	2.2	1.6	0.0
Defensa	1.2	0.0	0.0	0.0
Orden público y seguridad	1.1	0.0	0.8	0.0
Asuntos económicos	1.4	2.3	0.7	0.4
Protección del medio ambiente	0.0	0.4	0.3	0.0
Vivienda y servicios comunitarios	0.0	0.3	0.1	0.0
Salud	0.6	0.1	0.1	5.9
Actividades recreativas, cultura y religión	0.1	0.6	0.6	0.0
Educación	1.1	5.8	1.3	0.0
Protección social	6.5	2.2	1.1	12.6

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tabla 14. Ingresos por Administraciones. Bélgica 2002

%/PIB 2002	A.Central	Regional	Local	Seg. Social	Total
Impuestos/producción	9.8	1.3	1.4	0.4	12.9
Impuestos/productos	9.7	1.0	0.0	0.3	11.0
IVA	6.8	0.0	0.0	0.0	6.8
Impuestos/productos-IVA	2.6	1.0	0.0	0.3	3.9
Otros impuestos/producción	0.1	0.3	1.4	0.1	1.9
Impuestos sobre la renta...	16.1	0.3	0.9	0.3	17.6
Impuestos/renta	15.9	-0.1	0.8	0.3	16.9
Otros impuestos corrientes	0.1	0.4	0.1	0.1	0.7
Impuestos/capital	0.0	0.5	0.0	0.0	0.5
Total impuestos	25.9	2.1	2.3	0.7	31.0
Total impuestos y cotizaciones	27.2	3.1	2.6	14.8	47.6

Fuente: Eurostat y elaboración propia.



Tabla 15. Gastos e Ingresos por Administraciones. Alemania 2003

%/PIB	A.Central	Regional	Local	Seg. Social	Total
Consumo final	2.1	5.4	3.7	7.8	19.1
Individual	0.1	2.7	1.7	6.8	11.2
Colectivo	2.1	2.7	2.0	1.1	7.8
Ahorro bruto	-1.0	-0.7	-0.7	-0.3	-2.7
FBKF	0.3	0.3	0.8	0.0	1.5
Cap/nec.financiación	-1.8	-1.5	-0.1	-0.3	-3.8
Transferencias sociales	2.4	2.1	1.0	14.1	19.6
Otras Transf.corrientes	6.6	2.5	0.6	0.1	9.8
Ayudas a la inversión	0.7	1.2	0.1	0.0	2.1
Otras Transf.capital	0.3	0.2	0.1	0.0	0.6
Total Gastos	14.7	13.7	7.1	22.3	48.8
Total Ingresos	12.9	12.2	7.0	22.0	45.0

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tabla 16. Gasto Funcional por Administraciones. Alemania 2002

%/PIB 2002	Central	Regional	Local	Seg. Social
Total	14.2	13.5	7.2	21.7
Servicios públicos generales	4.4	3.5	1.1	0.0
Defensa	1.2	0.0	0.0	0.0
Orden público y seguridad	0.1	1.2	0.3	0.0
Asuntos económicos	1.4	1.6	0.9	0.7
Protección del medio ambiente	0.0	0.1	0.5	0.0
Vivienda y servicios comunitarios	0.3	0.5	0.5	0.0
Salud	0.0	0.1	0.1	6.1
Actividades recreativas, cultura y religión	0.0	0.3	0.5	0.0
Educación	0.1	3.2	1.2	0.0
Protección social	6.5	3.1	2.1	14.9

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tabla 17. Ingresos por Administraciones. Alemania 2002

%/PIB 2002	A.Central	Regional	Local	Seg. Social	Total
Impuestos/producción	6.6	3.9	1.4	0.0	11.9
Impuestos/productos	6.5	3.4	0.2	0.0	10.1
IVA	3.1	3.0	0.1	0.0	6.3
Impuestos/productos-IVA	2.8	0.4	0.0	0.0	3.2
Otros impuestos/producción	0.1	0.5	1.2	0.0	1.8
Impuestos sobre la renta...	4.8	4.7	1.3	0.0	10.8
Impuestos/renta	4.8	4.4	1.3	0.0	10.5
Otros impuestos corrientes	0.0	0.3	0.0	0.0	0.3
Impuestos/capital	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1
Total impuestos	11.4	8.7	2.7	0.0	22.8
Total impuestos y cotizaciones	11.6	9.4	2.8	17.5	41.3

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tabla 18. Gastos e Ingresos por Administraciones. España 2003

%/PIB	A.Central	Regional	Local	Seg. Social	Total
Consumo final	4.2	5.2	3.3	5.5	18.2
Individual	0.7	3.5	0.9	5.3	10.4
Colectivo	3.6	1.7	2.4	0.2	7.9
Ahorro bruto	0.8	0.7	0.2	1.2	2.9
FBKF	1.0	1.1	1.2	0.2	3.6
Cap/nec.financiación	-0.3	-0.2	-0.1	1.0	0.4
Transferencias sociales	1.0	0.1	0.0	11.3	12.5
Otras Transf.corrientes	6.6	5.5	1.2	0.4	13.7
Ayudas a la inversión	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otras Transf.capital	0.8	1.2	0.2	0.0	2.2
Total Gastos	15.5	13.4	6.3	17.5	39.6
Total Ingresos	15.2	13.2	6.2	18.5	40.0

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tabla 19. Gasto Funcional por Administraciones. España 2002

%/PIB 2002	Central	Regional	Local	Seg. Social
Total	16.4	12.8	6.3	17.5
Servicios públicos generales	10.1	5.8	2.1	0.4
Defensa	1.2	0.0	0.0	0.0
Orden público y seguridad	1.2	0.3	0.5	0.0
Asuntos económicos	1.5	1.7	0.8	0.5
Protección del medio ambiente	0.1	0.2	0.7	0.0
Vivienda y servicios comunitarios	0.0	0.2	0.8	0.0
Salud	0.1	0.1	0.1	5.0
Actividades recreativas, cultura y religión	0.4	0.4	0.6	0.0
Educación	0.5	3.7	0.2	0.0
Protección social	1.2	0.4	0.4	11.5

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tabla 20. Ingresos por Administraciones. España 2002

%/PIB 2002	A.Central	Regional	Local	Seg. Social	Total
Impuestos/producción	5.1	4.4	2.1	0.0	11.6
Impuestos/productos	5.1	4.3	0.9	0.0	10.3
IVA	3.4	1.8	0.5	0.0	5.7
Impuestos/productos-IVA	1.6	2.5	0.4	0.0	4.6
Otros impuestos/producción	0.0	0.0	1.2	0.0	1.3
Impuestos sobre la renta...	8.1	2.0	0.8	0.0	10.9
Impuestos/renta	8.1	1.8	0.6	0.0	10.5
Otros impuestos corrientes	0.0	0.2	0.2	0.0	0.4
Impuestos/capital	0.0	0.2	0.2	0.0	0.4
Total impuestos	13.2	6.6	3.1	0.0	22.9
Total impuestos y cotizaciones	13.7	6.6	3.1	12.4	35.8

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tabla 21. Gastos e Ingresos por Administraciones. Austria 2003

%/PIB	A.Central	Regional	Local	Seg. Social	Total
Consumo final	6.8	4.3	3.6	3.6	18.3
Individual	2.7	2.8	2.0	3.6	11.1
Colectivo	4.1	1.5	1.6	0.0	7.2
Ahorro bruto	-0.8	0.9	0.4	0.0	0.5
FBKF	0.2	0.4	0.6	0.0	1.3
Cap/nec.financiación	-2.0	0.5	0.2	-0.1	-1.3
Transferencias sociales	6.0	1.0	0.7	11.2	19.0
Otras Transf.corrientes	10.2	1.9	1.4	1.7	15.3
Ayudas a la inversión	0.9	0.3	0.5	0.0	1.8
Otras Transf.capital	0.6	0.4	0.1	0.0	1.1
Total Gastos	29.5	9.1	8.0	16.9	50.8
Total Ingresos	27.5	9.6	8.2	16.8	49.5

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tabla 22. Gasto Funcional por Administraciones. Austria 2002

%/PIB 2002	Central	Regional	Local	Seg. Social
Total	29.5	9.4	8.0	16.8
Servicios públicos generales	6.5	1.2	1.4	0.0
Defensa	0.9	:	:	:
Orden público y seguridad	1.2	0.1	0.2	:
Asuntos económicos	2.8	1.7	1.1	:
Protección del medio ambiente	0.1	0.1	0.2	:
Vivienda y servicios comunitarios	0.5	0.4	0.3	:
Salud	1.6	2.0	1.4	5.1
Actividades recreativas, cultura y religión	0.4	0.2	0.6	:
Educación	4.1	1.9	1.4	0.0
Protección social	11.4	1.9	1.4	11.6

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tabla 23. Ingresos por Administraciones. Austria 2002

%/PIB 2002	A.Central	Regional	Local	Seg. Social	Total
Impuestos/producción	10.8	1.2	2.8	0.0	14.8
Impuestos/productos	8.8	1.1	1.6	0.0	11.6
IVA	5.7	1.0	1.2	0.0	7.9
Impuestos/productos-IVA	3.2	0.2	0.4	0.0	3.7
Otros impuestos/producción	2.0	0.0	1.2	0.0	3.2
Impuestos sobre la renta...	10.1	1.8	1.9	0.0	13.8
Impuestos/renta	9.8	1.7	1.8	0.0	13.3
Otros impuestos corrientes	0.4	0.1	0.0	0.0	0.5
Impuestos/capital	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
Total impuestos	21.0	3.0	4.7	0.0	28.6
Total impuestos y cotizaciones	24.3	3.6	5.1	11.9	44.9

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

En el caso de los sistemas de nivelación en los países descentralizados resulta relevante analizar las diferencias económicas regionales para determinar el alcance de las transferencias a realizar para un mismo grado de nivelación. En ocasiones, la quiebra de los sistemas de nivelación se produce al ampliarse las diferencias territoriales, al hacerse más costosos los sistemas de transferencias. Las desigualdades regionales han tenido un tratamiento doble en el análisis comparado. Primero, a través de la articulación de la política de desarrollo regional que ha canalizado recursos hacia las regiones con mayor atraso materializados normalmente a través de gastos de inversión. Estas transferencias condicionadas son fondos complementarios independientes del cálculo de necesidades de las competencias atribuidas a los gobiernos regionales. En segundo lugar, a través de fondos incondicionados destinados a garantizar la suficiencia financiera de las regiones cuya capacidad fiscal, dado un nivel equivalente de esfuerzo fiscal, no cubre el estándar de gasto transferido, medido a través de la estimación de necesidades, ajustadas en su caso por factores de coste. En ambos casos, el alcance de las diferencias territoriales y la dimensión demográfica de los territorios con menor capacidad fiscal resultan determinantes para establecer elementos de cohesión eficaces y sostenibles.

Las diferencias territoriales entre las 3 regiones de Bélgica son muy importantes, con una mayor concentración económica en la capital y una región con mayor atraso económico que concentra a un tercio de la población. En el caso de Alemania, las diferencias territoriales son menos significativas, aunque se han agravado desde la reunificación, con 5 regiones con una renta por habitante inferior al 75% de la media nacional en las que residen el 16,5% de la población alemana. Por debajo del 90% se sitúan otras 5 regiones, con el 35,3% de la población. En España las diferencias regionales internas son menos importantes. Por debajo del 75% de la media nacional sólo se sitúa una Comunidad Autónoma en la que reside el 2,5% de la población. Con menos del 95% de la renta se contabilizan 8 regiones más las ciudades de Ceuta y Melilla en las que residen el 50,7% de la población española. Finalmente, en Austria las diferencias territoriales son algo superiores a las españolas. Por debajo del 75% de renta media se sitúa una región en la que reside un 3,4% de la población, aunque con una renta inferior al 95% de renta media se sitúan 4 regiones con el 57,8% de la población.



Tabla 24. Desigualdades regionales en los países descentralizados de la Unión Europea ajustadas por poder de compra

	PPS 2003	% PPS	% Población	PPS/H	Índice UE	Índice país
EU25	9.953.329			21.741	100	
BÉLGICA	266.371	100%	100%	25.677	118	100
Bruxelles-Cap/ Brussels Hfdst	51.439	19.3%	9.6%	51.658	238	201
Vlaams Gewest	152.577	57.3%	57.9%	25.410	117	99
Région Wallonne	62.355	23.4%	32.5%	18.483	85	72
Coeficiente variación						0.68
ALEMANIA	1.944.955	100%	100%	23.569	108	100
Baden-Württemberg	284.981	14.7%	12.9%	26.696	123	113
Bayern	345.563	17.8%	15.0%	27.861	128	118
Berlin	70.720	3.6%	4.1%	20.862	96	89
Brandenburg	42.493	2.2%	3.1%	16.483	76	70
Bremen	21.140	1.1%	0.8%	31.909	147	135
Hamburg	69.266	3.6%	2.1%	40.011	184	170
Essen	173.140	8.9%	7.4%	28.433	131	121
Mecklenburg-Vorpommern	27.774	1.4%	2.1%	15.979	73	68
Niedersachsen	164.663	8.5%	9.7%	20.620	95	87
Nordrhein-Westfalen	422.248	21.7%	21.9%	23.361	107	99
Rheinland-Pfalz	84.421	4.3%	4.9%	20.806	96	88
Saarland	22.820	1.2%	1.3%	21.468	99	91
Sachsen	75.047	3.9%	5.3%	17.314	80	73
Sachsen-Anhalt	41.463	2.1%	3.1%	16.353	75	69
Schleswig-Holstein	60.245	3.1%	3.4%	21.369	98	91
Thüringen	38.970	2.0%	2.9%	16.359	75	69
Coeficiente variación						0.28
ESPAÑA	889.424	100%	100%	21.174	97	100
Galicia	45.028	5.1%	6.4%	16.658	77	79
Asturias	19.138	2.2%	2.5%	18.052	83	85
Cantabria	11.115	1.2%	1.3%	20.494	94	97
País Vasco	54.879	6.2%	5.0%	26.240	121	124
Navarra	15.220	1.7%	1.4%	26.756	123	126
La Rioja	6.651	0.7%	0.7%	23.318	107	110
Aragón	27.640	3.1%	2.9%	22.609	104	107
Madrid	157.976	17.8%	13.4%	28.013	129	132
Castilla y León	48.268	5.4%	5.9%	19.618	90	93
Castilla-La Mancha	29.877	3.4%	4.3%	16.537	76	78
Extremadura	14.756	1.7%	2.5%	13.871	64	66
Cataluña	167.681	18.9%	15.6%	25.541	117	121
C. Valenciana	86.664	9.7%	10.3%	19.960	92	94
I. Baleares	22.296	2.5%	2.2%	24.260	112	115
Andalucía	120.847	13.6%	17.9%	16.107	74	76
Murcia	22.345	2.5%	3.0%	17.883	82	84
Ceuta	1.332	0.1%	0.2%	18.651	86	88
Melilla	1.209	0.1%	0.2%	18.102	83	85
Canarias	36.503	4.1%	4.4%	19.794	91	93
Coeficiente variación						0.19

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tabla 24 continuación. Desigualdades regionales en los países descentralizados de la Unión Europea ajustadas por poder de compra

	PPS 2003	% PPS	% Población	PPS/H	Índice UE	Índice país
AUSTRIA	213.348	100%	100%	26.282	121	100
Burgenland	5.093	2.4%	3.4%	18.420	85	70
Niederösterreich	32.676	15.3%	19.1%	21.045	97	80
Wien	59.102	27.7%	19.6%	37.158	171	141
Kärnten	12.409	5.8%	6.9%	22.192	102	84
Steiermark	26.611	12.5%	14.7%	22.352	103	85
Oberösterreich	34.007	15.9%	17.1%	24.530	113	93
Salzburg	15.110	7.1%	6.4%	28.973	133	110
Tirol	18.466	8.7%	8.4%	27.002	124	103
Vorarlberg	9.875	4.6%	4.4%	27.691	127	105
Coefficiente variación						0.21

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

4. Consideraciones finales

El recorrido por las experiencias comparadas en algunos países de tradición descentralizada permite comprobar la distinta aplicación práctica de los planteamientos teóricos del federalismo fiscal sin ofrecer un marco de actuación único. Las líneas de desarrollo analizadas presentan mayores variaciones en los sistemas de financiación que en la distribución de competencias de gasto, donde el grado de homogeneidad es mayor, diferenciándose fundamentalmente en el nivel de gobierno al que se atribuyen las competencias sanitarias.

En materia de financiación las alternativas que ofrece el análisis comparado son mayores, ofreciendo básicamente dos elementos de referencia. Por un lado, el grado de autonomía financiera del que disponen los niveles intermedios de gobierno; por otro, el grado de nivelación aplicado entre los gobiernos regionales. En el primer caso, los sistemas descritos suelen combinar transferencias verticales y recursos impositivos en la financiación territorial. En las subvenciones, las de carácter condicionado, limitativas de la autonomía regional, son utilizadas para financiar algunas políticas concretas en el ámbito de la sanidad o la educación. Las transferencias incondicionadas suelen transformarse en participaciones territorializadas en los ingresos del Estado o en alguno de sus impuestos.

En el ámbito tributario se pueden encontrar modelos de separación de fuentes tributarias o de impuestos compartidos, predominando estos últimos, dada la naturaleza de los impuestos más importantes en términos recaudatorios, normalmente de configuración nacional. La autonomía tributaria es ejercida de forma diferente en los distintos modelos analizados, haciendo en general compatible la diversidad fiscal con una cierta homogeneidad de los sistemas tributarios conseguida a través de la normativa fiscal y la gestión tributaria. En unos casos predomina la uniformidad fiscal y en otros hay un margen mayor para la autonomía tributaria aunque



con ciertos límites en la práctica, dependiendo del grado de bilateralismo o multilateralismo en las relaciones entre las regiones y la Administración central.

La distinta capacidad fiscal existente en los diferentes territorios tiene consecuencias diversas en los sistemas contemplados. En ausencia de sistemas explícitos de nivelación las desigualdades derivadas de la asignación de fuentes tributarias a los gobiernos regionales generan diferencias en los medios financieros disponibles en cada región. En los modelos en los que se establecen elementos de nivelación los recursos totales con los que cuentan los territorios para atender competencias similares son parecidos, para un mismo estándar de esfuerzo fiscal. No obstante, en los sistemas de nivelación analizados el grado de igualación no es total en todos los casos, posibilitando a los territorios con mayor capacidad fiscal recursos suplementarios con ciertos límites.

El contraste de los principales indicadores económicos de la descentralización, especialmente entre los Estados miembros de la Unión Europea pone de manifiesto la dimensión del proceso de descentralización alcanzado en España, más avanzado que el de muchos Estados federales.

En definitiva, el análisis de la experiencia comparada sirve de contraste para el desarrollo del modelo español, aunque no permite extraer conclusiones claras sobre la orientación de los criterios que han de informar su reforma, muy condicionados por el marco legal, económico y político en el que se desarrolle.

Bibliografía

- ATIENZA MONTERO, P. (2001): «Una panorámica descriptiva del federalismo fiscal canadiense» *VIII Encuentro de Economía Pública*, Cáceres.
- BANTING, K.G., BROWN, D.M. y COURCHENE, T.J. (eds) (1994): *The Future of Fiscal Federalism*. School of Policy Studies. Kingstom.
- BENNETT, R. J. (1980): *The Geography of Public Finance: Welfare under Fiscal Federalism and Local Government Finance*, Londres, Meth.
- BIRD, R.M. (1986a): "On Measuring Fiscal Centralization and Fiscal Balance in Federal States". En *Environment and Planning C: Government and Policy* vol. 4, 389-404.
- BIRD, R.M. (1986b): *Federal Finance in Comparative Perspective*. Canadian; Tax Foundation. Toronto.

- BRAMLEY, G. (1990): *Equalization grants and local expenditure needs*, Avebury, England.
- BREAK, G.F. (1980): *Financing Government in a Federal System*. Brooking Institution. Washington D.C.
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel.
- DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios años) *Informe sobre Financiación*. Ministerio de Economía y Hacienda.
- GIMENEZ MONTERO, A. (2002): *Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica*. Ed. Tirant Lo Blanch.
- KING, D. (1988): *La economía de los gobiernos multi-nivel*, Instituto de Estudios Fiscales.
- MARTINEZ EGAÑA, D. (2000): "El sistema alemán de financiación territorial" en *El sistema de financiación territorial en los modelos de Estado español y alemán*, INAP.
- MONASTERIO, C. (2002): "El sistema de financiación autonómica 2002" en SALINAS (dir) *El nuevo modelo de financiación autonómica 2002* Instituto de Estudios Fiscales.
- MONASTERIO, C. (2004): "El gasto autonómico. Crónica de una expansión anunciada" en Salinas y Alvarez (coord) *El gasto público en la democracia* Instituto de Estudios Fiscales.
- MONASTERIO, C. y SUAREZ, J. (2000): *Manual de hacienda autonómica y local*, Ed. Ariel.
- OATES, W.E. (1993): "Fiscal Decentralization and Economic Development", En *National Tax Journal*, vol. XLVI, nº 2, 237-243.
- OLSON, M (1999): "The principle of "fiscal equivalence; the división of responsibilities among different levels of govenment". *American Economic Review*, vol 49, pp.479-487
- RATTSO, J (Ed) (1998): *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*.
- ROMANO, J. (1995): *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*. Junta de Castilla y León.
- RUIZ HUERTA, J y GRANADO, O. (2002): "La reforma de la financiación autonómica en el 2001: cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal" *Papeles de Trabajo Instituto Universitario Ortega y Gasset*.
- SEVILLA, J. V (2001): *Las claves de la financiación autonómica*. Ed. Crítica, Barcelona.



- TER-MINASSIAN, T (Ed) (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Ed, IMF, Washington.
- URBANOS, R. Y UTRILLA, A. (2002): “La financiación de los servicios sanitarios: distribución de fondos por Comunidades Autónomas y efectos sobre la suficiencia dinámica” en Salinas (dir) *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*. Instituto de Estudios Fiscales.
- UTRILLA, A. (2001): El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica, *Papeles de Trabajo* nº23, Instituto de Estudios Fiscales.
- UTRILLA, A. (2002): “Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad” en SALINAS (dir) *El nuevo modelo de financiación autonómica 2002* Instituto de Estudios Fiscales.



VEINTICINCO AÑOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Julio López Laborda *

1. Introducción

Como es sobradamente conocido, a partir de la Constitución de 1978 se han desarrollado, básicamente, dos sistemas de financiación autonómica: el “común”, aplicable a las denominadas Comunidades Autónomas de régimen común –todas, excepto Navarra y el País Vasco- y el “especial” o “foral”, aplicable a estas dos últimas Comunidades, denominadas de régimen foral. En este trabajo pretendemos, primero, describir los elementos esenciales de ambos sistemas, haciendo hincapié en su configuración vigente, para, a continuación, identificar sus aspectos positivos y algunas deficiencias y sugerir posibles líneas de avance para los próximos años. El trabajo se centrará en el bloque de recursos básicos de las Comunidades Autónomas y en sus tres elementos nucleares: las necesidades de gasto, la tributación regional y las transferencias de nivelación.

2. El ayer y el hoy de la financiación autonómica: sistema común y sistema foral¹

En esta sección vamos a presentar los aspectos más relevantes de los regímenes común y foral de financiación autonómica. Son dos sistemas tan diferentes, en su estructura y resultados, que se justifica su tratamiento separado.

2.1. El sistema común

El sistema común está diseñado en la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), elaborada por el nivel central al amparo del artículo 157.3 de la Constitución. Por tal motivo, al sistema común se le denomina también, frecuentemente, sistema LOFCA. Esta Ley contiene los principios básicos del sistema, cuya aplicación concreta se acuerda en el *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas* (CPFF), un órgano paritario de coordinación de la actividad financiera de los niveles central y regional.

* Universidad de Zaragoza.

¹ Esta sección está basada en López Laborda y Monasterio (2006).

Cada cierto tiempo (en principio, cinco años), el CPFF evalúa la evolución de la financiación autonómica e introduce las correcciones pertinentes. Las revisiones más importantes han tenido lugar en 1986, 1992, 1996 y 2001. Desde 2002, y coincidiendo con el acceso de todas las Comunidades Autónomas al techo competencial más elevado con la transferencia de los servicios sanitarios, se ha suprimido la necesidad de revisar el sistema de financiación quinquenalmente, lo que no impedirá, como es lógico y como sucede en países federales más consolidados, que el modelo siga permanentemente sujeto a evaluaciones y reformas.

Inicialmente (fines de los años 70 y principios de los 80), el sistema común de financiación operaba de la siguiente manera. Para cada Comunidad Autónoma i se calculaba el *coste efectivo* neto de las j competencias que había asumido²:

$$CE_i = \sum_{j=1}^n CE_{ij} \quad i=1, \dots, 15 \quad [1]$$

Y ese coste se financiaba con transferencias incondicionadas *lump sum*. Por lo tanto, la financiación total a recibir por esa Comunidad:

$$R_i = CE_i \quad [2]$$

Este modelo presentaba dos defectos importantes. En primer lugar, el método del coste efectivo no asegura que las Comunidades Autónomas presten las competencias asumidas a un nivel similar. Sólo permite que cada Comunidad Autónoma preste sus competencias exactamente al mismo nivel a que antes lo hacía el Estado. Pero ese nivel puede ser muy distinto al provisto en otras Comunidades Autónomas.

El segundo defecto es que la financiación que reciben las Comunidades Autónomas procede exclusivamente de transferencias, lo que impide que tengan efectividad dos principios fundamentales de la descentralización: el principio de autonomía financiera, de acuerdo con el cual una jurisdicción debe poder decidir el nivel y la composición de sus ingresos y gastos y, por lo tanto, ha de tener la capacidad de obtener ingresos directamente de sus ciudadanos; y el principio de responsabilidad o de eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos regionales, que requiere que el coste de prestación de los mismos recaiga sobre los individuos que se benefician de su prestación.

Tanto el nivel central como las Comunidades Autónomas eran conscientes de la existencia de estos dos problemas. La evolución posterior del sistema común de financiación ha consistido en ir corrigiendo, de forma paulatina, las dos deficiencias señaladas utilizando, en buena medida, los instrumentos suministrados por la propia LOFCA.

2 Para calcular el coste efectivo neto se deducía la recaudación por las tasas afectas a los servicios transferidos, que pasaban a ser un tributo propio de la Comunidad Autónoma.



Tabla 1. Criterios para la cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades de régimen común (desde 2002)

Criterio	Competencias comunes	Sanidad	Servicios Sociales
Población	94%		
Superficie	4,20%		
Dispersión	1,20%		
Insularidad	0,60%	0,50%	
Población protegida		75%	
Población > 65 años		24,50%	100%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, ya en 1986 se plantea la necesidad de sustituir el método del coste efectivo por una cuantificación del gasto autonómico basada en un conjunto de indicadores que reflejaran apropiadamente las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, esto es, el gasto en que debe incurrir cada Comunidad para prestar un nivel de los bienes y servicios de su competencia similar a las restantes Comunidades Autónomas. Los indicadores aplicados en la actualidad, y sus pesos relativos, son los que figuran en la Tabla 1. Como puede observarse, se distinguen tres bloques de competencias: las de sanidad, las de servicios sociales y las restantes (o “comunes”). El indicador con mayor peso es la población. La distribución derivada de esos indicadores debe modificarse con la aplicación de una serie de fondos especiales y reglas de modulación, y con el respeto a la financiación previamente obtenida por cada Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta a los instrumentos de financiación del gasto regional, pronto se abandona la financiación basada exclusivamente en transferencias incondicionadas y se sustituye (1982-1984), en línea con las recomendaciones teóricas y con la experiencia de otros países federales, por un esquema integrado por dos fuentes de ingresos: los *tributos cedidos* (y las tasas afectas a los servicios transferidos) y la *participación en los ingresos del Estado* (desde 2002, el *fondo de suficiencia*).

Los tributos cedidos se establecen y regulan por el nivel central, que cede determinadas competencias a las Comunidades Autónomas. Hasta 1997, esas competencias se referían al rendimiento del tributo (total o parcial) y a su gestión. Las Comunidades Autónomas no disponían de ninguna potestad para regular los tributos cedidos, por lo que éstos debían caracterizarse como fórmulas de participación impositiva o territorializada (*tax-sharing*), pero no como ingresos propios autonómicos. Desde 1997, también se ceden competencias normativas en algunos tributos cedidos, principalmente en la determinación del tipo de grava-

men y en el establecimiento de reducciones y deducciones. Estos tributos deben caracterizarse, de acuerdo con la opinión mayoritaria de la literatura, como ingresos propios de las Comunidades Autónomas.³

En la Tabla 2 se relacionan todos los tributos cedidos en la actualidad. Para cada uno de ellos se especifica qué competencias tienen atribuidas las Comunidades sobre el rendimiento, la gestión y la regulación de esos tributos. En la última columna se refleja si, desde el punto de vista económico, el tributo concernido puede calificarse como tributo propio autonómico o como participación impositiva. El nivel central retiene todas las competencias tributarias en el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre las Primas de Seguros, la imposición sobre no residentes, los gravámenes a la importación y las cotizaciones a la Seguridad Social.

Tabla 2. Tributos cedidos a las Comunidades de régimen común

TRIBUTO	RENDIMIENTO	GESTIÓN	NORMATIVA	CALIFICACIÓN
IRPF	33%	NO	Tarifa y deducciones	Tributo propio
Impuesto sobre el Patrimonio	100%	SÍ	Mínimo exento, tarifa, deducciones, bonificaciones	Tributo propio
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	100%	SÍ	Reducciones, tarifa, cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, gestión y liquidación	Tributo propio
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD	100%	SÍ	Tipos de gravamen, deducciones, bonificaciones (no en el Impuesto sobre Operaciones Societarias, ni documentos mercantiles o administrativos), gestión y liquidación	Tributo propio
Tributos sobre el Juego	100%	SÍ	Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones, devengo, gestión, liquidación, recaudación e inspección	Tributo propio
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100%	SÍ	Tipos de gravamen, modelos de declaración	Tributo propio
Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos	100%	SÍ	Tipos de gravamen, gestión, liquidación, recaudación e inspección	Tributo propio
IVA	35%	NO	NO	Participación
Impuestos Especiales de Fabricación (Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos, Labores del Tabaco)	40%	NO	NO	Participación
Impuesto sobre la Electricidad	100%	NO	NO	Participación

Fuente: LÓPEZ LABORDA (2004).

³ Véase, entre otros muchos, Bird (1993).



Para cada tributo cedido (y para las tasas vinculadas a los servicios transferidos), se calcula la recaudación que podría percibir una Comunidad Autónoma haciendo el mismo esfuerzo fiscal que las demás (la denominada recaudación “normativa”). En la medida en que con esa recaudación no pueda satisfacer sus necesidades de gasto, el sistema garantiza la percepción de una genuina transferencia de nivelación para cubrir la diferencia: en la actualidad, el fondo de suficiencia, que es una transferencia incondicionada *lump sum*.

Veamos cómo se determina el fondo de suficiencia. El CPFF fija un año como “base” del sistema (en la última revisión, 1999), y para ese año calcula las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, NG_{i0} , y la recaudación normativa con los tributos cedidos y tasas afectas, TC_{i0}^* . El fondo de suficiencia, FS_{i0} , se calcula por diferencia entre gastos y tributos:

$$FS_{i0} = NG_{i0} - TC_{i0}^* \geq 0 \quad [3]$$

Para algunas Comunidades (Baleares y Madrid), los ingresos tributarios potenciales superan a las necesidades de gasto. En este caso, la transferencia de nivelación es negativa, y se dirige desde esas Comunidades Autónomas hacia el nivel central del Estado.

El fondo de suficiencia no se recalcula anualmente. Para cualquier año t posterior al año base, su importe se obtiene actualizando la cuantía del año base a la tasa a la que crezcan los tributos del Estado equivalentes a los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas: IRPF, IVA e Impuestos Especiales (denominados *ITE*, *Ingresos Tributarios del Estado*):

$$FS_{it} = FS_{i0} \cdot \frac{ITE_t}{ITE_0} \quad [4]$$

Por lo tanto, los ingresos que percibirá la Comunidad Autónoma i en el año t estarán constituidos por la suma del fondo de suficiencia y la recaudación real (y no la normativa, que sólo se utiliza para calcular el fondo de suficiencia en el año base) por tributos cedidos:

$$R_{it} = FS_{it} + TC_{it} = FS_{i0} \cdot \frac{ITE_t}{ITE_0} + TC_{it} \quad [5]$$

Los tributos cedidos y el fondo de suficiencia conforman lo que podríamos llamar el “modelo básico” de financiación. Como acabamos de ver, su objetivo es garantizar que todas las Comunidades dispongan de los recursos que requieren para financiar a un nivel razonablemente similar las competencias de gasto que tienen atribuidas, supuesto que exigen de sus ciudadanos el mismo esfuerzo fiscal en la tributación cedida.

Por otra parte, cada Comunidad Autónoma es la única responsable de financiar con sus propios ingresos el gasto que demanden sus ciudadanos por encima de ese nivel común de prestación, ya sea estableciendo sus *propios tributos* (con competencias plenas sobre el rendimiento, la gestión y la regulación), incrementando el rendimiento de los tributos cedidos sobre los que disponga de potestades normativas o, en su caso, realizando *operaciones de crédito*, en el marco de la legislación de estabilidad presupuestaria.⁴

Finalmente, las Comunidades Autónomas también reciben transferencias condicionadas destinadas a favorecer el desarrollo regional, reduciendo las diferencias de renta y riqueza entre territorios. Tal es la naturaleza de los denominados *Fondos de Compensación Interterritorial, FCI*, y de los fondos procedentes del presupuesto de la Unión Europea.

La Tabla 3 muestra la estructura de los ingresos no financieros de las Comunidades Autónomas de régimen común en 2004. Los ingresos propios autonómicos –tributos cedidos y genuinos tributos autonómicos– representan un 34 por 100 de los ingresos no financieros autonómicos. Si sumamos las fórmulas de participación impositiva –que están más próximas a los ingresos propios que a las transferencias–, el porcentaje se eleva hasta casi el 55 por 100. Por otra parte, las transferencias condicionadas representan un 21 por 100 de los ingresos no financieros del conjunto de Comunidades Autónomas.

Tabla 3. Estructura de los ingresos no financieros de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, presupuestos de 2004 (en porcentaje)

INGRESOS PROPIOS		34,01
Impuestos propios, recargos, tasas y otros ingresos		5,25
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	14,18	
Impuesto sobre el Patrimonio	1,08	
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	1,62	
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD	9,58	
Tasa sobre el Juego	0,14	
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	1,24	
I. sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos	0,92	28,76
INGRESOS TRANSFERIDOS		65,99
<i>Participaciones en impuestos</i>		20,88
Impuesto sobre el Valor Añadido	13,85	
Impuestos Especiales	7,03	
<i>Transferencias incondicionadas</i>		24,07
Fondo de Suficiencia	24,07	
<i>Transferencias condicionadas</i>		21,04
Fondos de Compensación Interterritorial	0,94	
Otras transferencias del Estado y otros agentes	12,10	
Transferencias de la Unión Europea	8,00	

Fuente: Elaboración propia.

4 GARCÍA DÍAZ, HERRERO y UTRILLA (2005) realizan un inventario de las medidas normativas aprobadas por las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos. Los tributos propios y recargos autonómicos y su recaudación en 2003 se contienen en *Ministerio de Economía y Hacienda* (2006: 486-488). Puede consultarse una relación de los tributos y recargos en vigor en 2006 en http://www.aeat.es/fisterritorial/ccaa_tp/cuadrosresumen_tp_2006.htm.



2.2. El sistema foral

El régimen foral de financiación se aplica a las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco, al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución. En el caso de Navarra, su denominación específica es “sistema de Convenio”; en el del País Vasco, “sistema de Concierto”. La regulación básica de estos regímenes se contiene en la actualidad, respectivamente, en la *Ley del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra*, de 2003, y en la *Ley del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco*, de 2002.

A diferencia del sistema común de financiación, el sistema foral no parte de la cuantificación de unas necesidades de gasto y de la posterior atribución de ingresos para financiarlas. La característica fundamental del sistema foral es la de conceder una autonomía fiscal muy amplia a las regiones que gozan del mismo. El contenido sustancial del Concierto y el Convenio se plasma en el reconocimiento de la capacidad de los territorios forales para establecer, mantener y regular un sistema fiscal propio respetando, fundamentalmente, el principio de solidaridad y la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, servicios y capitales.

En esencia, las Comunidades de régimen foral se financian de manera exclusiva con ingresos tributarios: los *tributos convenidos* en Navarra y los *tributos concertados* en el País Vasco. Las Comunidades forales (en el País Vasco, más precisamente, los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) tienen amplísimas competencias sobre estos recursos, muy superiores, en general, a las “cedidas” a las Comunidades de régimen común. Su detalle se recoge en la Tabla 4, que presenta la misma estructura que la Tabla 2. A lo largo del tiempo se han incrementado tanto los tributos concertados y convenidos como las competencias atribuidas sobre los mismos. En la actualidad, los únicos tributos que quedan fuera del régimen de Concierto o Convenio son los gravámenes a la importación y las cotizaciones a la Seguridad Social.

Tabla 4. Tributos concertados o convenidos con las Comunidades de régimen foral

TRIBUTO	RENDIMIENTO	GESTIÓN	NORMATIVA	CALIFICACIÓN
IRPF	100%	SÍ	Plena	Tributo propio
Impuesto sobre el Patrimonio	100%	SÍ	Plena	Tributo propio
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	100%	SÍ	Plena	Tributo propio
Impuesto sobre Sociedades	100%	SÍ	Plena	Tributo propio
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	100%	SÍ	Plena para establecimientos permanentes	Tributo propio
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD	100%	SÍ	Plena, salvo en operaciones societarias, letras de cambio y documentos equivalentes (sólo modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso)	Tributo propio
Tributos sobre el Juego	100%	SÍ	Plena, salvo en hecho imponible y sujeto pasivo	Tributo propio
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100%	SÍ	Tipos de gravamen, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso	Tributo propio
Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos	100%	SÍ	Tipos de gravamen, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso	Tributo propio
IVA	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso	Participación
Impuestos Especiales de Fabricación (Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos, Labores del Tabaco)	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso	Participación
Impuesto sobre la Electricidad	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso	Participación
Impuesto sobre las Primas de Seguro	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso	Participación

Fuente: Elaboración propia.

A la vista del cuadro anterior, y dado el nivel de renta de estos territorios, resulta evidente que las Comunidades de régimen foral no precisan de transferencias complementarias para financiar sus necesidades de gasto, que pueden cubrir suficientemente con sus ingresos tributarios. Al contrario, son estas Comunidades las que realizan una transferencia anual al nivel central –el *cupo vasco* y la *aportación navarra*– para contribuir a la financiación del coste de los bienes y servicios públicos nacionales (los ciudadanos de las Comunidades de régimen común contribuyen a la cobertura de ese coste con los tributos no cedidos). De manera simplificada, el cupo y la aportación del año base, C_{f0} , se calculan de la siguiente forma:

$$C_{f0} = i_f \cdot G_0 - i_f \cdot TN_0 - i_f \cdot D_0 = i_f \cdot [G_0 - (TN_0 + D_0)], f = \text{Navarra, País Vasco} \quad [6]$$

G_0 son las cargas no asumidas por las Comunidades Autónomas; TN_0 son los tributos no concertados o convenidos y los ingresos no tributarios recaudados por el nivel central; D_0 es el déficit presupuestario; e i_f es el índice de imputación: el 1,6 por 100 para Navarra y el 6,24 por 100 para el País Vasco.



El cupo y la aportación no se recalculan cada año. Su metodología de cálculo se revisa cada cinco años. Para cualquier año t posterior al año base, su importe se obtiene actualizando la cuantía del año base a la tasa a la que crezcan los tributos del Estado equivalentes a los tributos concertados o convenidos, IE :

$$C_{ft} = C_{f0} \cdot \frac{IE_t}{IE_0} \quad [7]$$

Por lo tanto, los ingresos que percibirá la Comunidad Autónoma f en el año t estarán constituidos por la diferencia entre la recaudación que perciba efectivamente de sus tributos concertados o convenidos, T_{ft} , y el importe del cupo o aportación:

$$R_{ft} = T_{ft} - C_{ft} = T_{ft} - C_{f0} \cdot \frac{IE_t}{IE_0} \quad [8]$$

Nuevamente, debe precisarse que el esquema que acaba de explicarse constituye el “modelo básico” de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen foral. Estas Comunidades también disponen de otras fuentes de ingresos para financiar sus competencias de gasto: impuestos, recargos, operaciones de crédito, etcétera.

3. Valoración. Algunas líneas de avance

A la vista de la configuración y el desarrollo de los dos sistemas de financiación autonómica vigentes en nuestro país, podemos extraer, de manera sucinta, las siguientes características relevantes:

1. El sistema de financiación de régimen común se ajusta en su diseño y funcionamiento a las recomendaciones teóricas del federalismo fiscal y a la práctica de otros países federales. Sus tres piezas fundamentales son la cuantificación de las necesidades de gasto, la atribución de un ámbito de tributación propia y el establecimiento de un sistema de transferencias de nivelación.
2. Para cuantificar las necesidades de gasto autonómicas, y una vez superada la etapa del coste efectivo, el sistema acude a la utilización de una serie de indicadores demográficos, territoriales y económicos, habituales en la investigación sobre esta materia y en la experiencia comparada.
3. La cesión de tributos a las Comunidades Autónomas ha adoptado una fórmula muy apropiada. Primero, porque ha facilitado la reducción progresiva de la dependencia autonómica de las transferencias del nivel central. Y segundo, porque ha hecho com-

patible el mantenimiento de una regulación armónica de los elementos esenciales de los tributos en todo el territorio de régimen común con el ejercicio de la autonomía financiera y el cumplimiento del principio de responsabilidad, permitiendo a las Comunidades Autónomas la realización de su propia política tributaria.

4. El fondo de suficiencia, como antes la participación en los ingresos del Estado, es una auténtica transferencia de nivelación, destinada a garantizar los equilibrios financieros horizontal y vertical. Es decir, por un lado, que el cociente entre ingresos y necesidades de gasto sea el mismo para todas las Comunidades (y, además, que sea igual a la unidad):

$$\frac{FS_j + TC_j^*}{NG_j} = \frac{FS_k + TC_k^*}{NG_k} = 1, \forall j, k \quad [9]$$

Y por otro lado, que ese cociente también sea el mismo para el nivel autonómico en su conjunto y para el nivel central (cuyos ingresos tributarios y necesidades de gasto son, respectivamente, T_c^* y NG_c):

$$\frac{\sum_{i=1}^{15} (FS_i + TC_i^*)}{\sum_{i=1}^{15} NG_i} = \frac{T_c^* - \sum_{i=1}^{15} FS_i}{NG_c} = 1 \quad [10]$$

5. No cabe duda de que el sistema foral merece un juicio favorable desde la perspectiva de los principios de autonomía financiera y responsabilidad. Las Comunidades forales financian la totalidad de su gasto con sus propios ingresos, lo que las aleja sustancialmente de las Comunidades de régimen común, y las aproxima a la situación de los países fiscalmente más descentralizados del mundo, como Estados Unidos, Suiza o Canadá. Otros aspectos merecen un juicio diferente. Así, la mayor autonomía financiera de las Comunidades forales incentiva una competencia fiscal desequilibrada entre éstas y las Comunidades de régimen común. Por ejemplo, si una Comunidad foral introduce medidas fiscales para atraer sociedades de otros territorios, las Comunidades de régimen común no pueden reaccionar, porque no tienen competencias normativas en el Impuesto sobre Sociedades.
6. Tanto los *Escenarios de Consolidación Presupuestaria* como la *legislación de estabilidad presupuestaria* han contribuido a la disciplina fiscal de las Comunidades Autónomas y al proceso de consolidación fiscal español.



7. Los fondos de desarrollo regional han tenido un impacto relevante en la dotación de factores productivos, el output y el empleo de las regiones menos desarrolladas y del conjunto de país, y han contribuido a la convergencia de España con la Unión Europea y a la convergencia de las regiones españolas.⁵

No obstante la anterior valoración positiva, es indudable que la financiación autonómica presenta todavía algunos aspectos susceptibles de corrección o mejora. En lo que sigue, nos ocuparemos con algún detalle de ellos —centrándonos en el régimen común de financiación— y sugeriremos posibles vías de evolución del modelo para los próximos años. Ordenaremos los argumentos en torno a las tres piezas básicas del sistema.⁶

3.1. La cuantificación de las necesidades de gasto

Ciertamente, la cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas está basada actualmente en la utilización de un conjunto de indicadores, pero el procedimiento seguido para la fijación de las necesidades y los resultados obtenidos distan mucho de ser incuestionables.

En primer lugar (y señaladamente en la determinación de las necesidades de gasto en el bloque de competencias comunes), tanto el peso que reciben las variables empleadas (Tabla 1) como la creación de fondos especiales y reglas de modulación parecen condicionados más por la necesidad de replicar un resultado previamente negociado que por razones técnicas.⁷ Adicionalmente, y a pesar del tiempo transcurrido, el coste efectivo no ha dejado de tener un peso decisivo en la cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. La razón es que, en todas las revisiones de la financiación autonómica aprobadas por el CPFF, se ha impuesto la condición de que ninguna Comunidad Autónoma percibiera unos ingresos inferiores a los que venía obteniendo hasta entonces.

Aunque todas las Comunidades Autónomas hayan aceptado que la cifra resultante de este procedimiento coincide con sus necesidades de gasto, es indudable que esta metodología es altamente insatisfactoria, porque no asegura que se haya calculado correctamente el gasto que deben realizar las Comunidades Autónomas para prestar a sus residentes niveles similares de los bienes y servicios públicos de su competencia. En consecuencia, es probable que ya en el año base se incumpla la expresión [9] y, por ende, no pueda garantizarse el equilibrio financiero horizontal o, lo que es lo mismo, la nivelación entre Comunidades Autónomas.

5 Véase de la Fuente (2003).

6 Dejaremos fuera de este análisis la discusión sobre la reforma de la legislación de estabilidad presupuestaria y sobre la reducción de los fondos europeos. Sobre el primer aspecto, véase Jourard y Giorno (2005); sobre el segundo, de la Fuente (2005a, b).

7 Y ello a pesar de la existencia de una amplísima literatura que se ocupa del problema de la estimación de las necesidades de gasto de las jurisdicciones subcentrales. Puede encontrarse un inventario de trabajos y experiencias en López Laborda y Rodrigo (2000).

Las deficiencias anteriores permiten identificar su solución lógica. La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas debería ser el resultado de un proceso técnico de identificación de las variables de demanda y de coste que influyen en esas necesidades y de determinación de la importancia relativa de las mismas, eliminando los fondos especiales, las reglas de modulación y las garantías del *statu quo*. La negociación política se encargaría de acordar el ritmo de aproximación de cada Comunidad a las necesidades de gasto así calculadas a partir de las estimadas por el modelo vigente.

3.2. La descentralización tributaria ⁸

La descentralización tributaria debe proseguir en una triple dirección: ampliando la participación de las Comunidades Autónomas en los tributos del Estado, incrementando las competencias normativas autonómicas en esos tributos e integrando efectivamente a las Comunidades Autónomas en las labores de administración tributaria.

A) La *extensión de la cesión de tributos* presenta aspectos claramente positivos. En primer lugar, permite seguir reduciendo la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas de las transferencias centrales, facilitando una mayor responsabilidad autonómica, al reforzar el vínculo entre los impuestos pagados y los servicios recibidos en cada Comunidad. En segundo lugar, hace posible la participación autonómica en algunos impuestos para los que no es factible o recomendable la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas, como el Impuesto sobre Sociedades. En tercer lugar, se podría conseguir un beneficio adicional si se aprovechara para simplificar la participación autonómica en los rendimientos de los tributos cedidos, que ahora puede ser del 33, 35, 40 ó 100 por 100. Estableciendo sólo dos porcentajes (por ejemplo, el 50 y el 100 por 100) se haría más nítida para el ciudadano la participación de cada nivel de gobierno –central y autonómico- en los rendimientos del sistema fiscal español.

Por último, y esto es especialmente importante, la ampliación de los tributos cedidos no implica una modificación de los recursos básicos totales de las Comunidades Autónomas: si una Comunidad eleva su recaudación normativa por tributos cedidos sin alterar sus necesidades de gasto, simplemente necesitará un fondo de suficiencia más reducido para prestar el mismo nivel de servicios que las restantes Comunidades.

B) Desde luego, el *incremento de las competencias normativas* de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos redundará en un aumento de su autonomía y su responsabilidad financiera ⁹. No obstante, no resulta fácil encontrar espacios tributarios en los que se

⁸ Este epígrafe y el siguiente están basados en López Laborda (2006).

⁹ Complementariamente, cabe *potenciar el establecimiento de impuestos propios autonómicos*. En especial, la imposición medioambiental, que ya está presente en las haciendas autonómicas de una manera incipiente y asistemática, parece un campo prometedor para el ejercicio del poder tributario autonómico.



pueda habilitar la intervención autonómica. En la actualidad, las competencias normativas de las Comunidades Autónomas son muy amplias en el Impuesto sobre el Patrimonio, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en los Tributos sobre el Juego. Podrían aumentarse en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, y atribuirse en el Impuesto sobre la Electricidad (como efectivamente se acordó en la Segunda Conferencia de Presidentes, en septiembre de 2005).

También en el IRPF es posible extender las potestades autonómicas. Por ejemplo, desde mi punto de vista, deberían eliminarse las restricciones a la configuración de la tarifa autonómica, que podría tener los mismos o distintos tramos que la central: algunas Comunidades podrían aprobar una tarifa, otras, un impuesto lineal y aún otras, un recargo sobre la cuota del impuesto central.

Sin embargo, entiendo que hay argumentos económicos y jurídicos que pueden desaconsejar la asignación de competencias normativas en algunos tributos, como el IVA y el Impuesto sobre Sociedades, y que hacen muy compleja la atribución de esas competencias en la imposición sobre el alcohol y bebidas alcohólicas y sobre las labores del tabaco¹⁰. Y considero que ha constituido un error la amplísima descentralización de potestades normativas operada en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (y, aunque las consecuencias no sean, de momento, tan graves, en el Impuesto sobre el Patrimonio). Si el nivel central quiere evitar la desaparición de este impuesto y sigue interesado en que el mismo cumpla algún papel en la redistribución nacional de la riqueza, debería introducir algún límite a la reducción del gravamen que garantizara un mínimo de tributación común en todo el Estado.

Las dificultades inherentes a la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias normativas en el IVA introducen un cierto desequilibrio en la ejecución por aquéllas de su política tributaria, ya que las Comunidades pueden intervenir modulando la tributación en el impuesto directo soportado por la mayor parte de sus residentes —el IRPF—, pero no pueden hacerlo en el correspondiente impuesto indirecto —el IVA. Aunque se ha sugerido la posibilidad de habilitar un ejercicio colectivo de las competencias normativas autonómicas en la imposición indirecta —quizás en un Senado reformado o en el CPFF¹¹—, esta fórmula puede presentar problemas no desdeñables, como el debilitamiento de la responsabilidad fiscal individual de las Comunidades Autónomas o el condicionamiento del ejercicio por el nivel central de su poder

10 Para una discusión detallada, véase Monasterio, Alcalá y López Laborda (2001), *Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aplicable a partir de 2002* (2002) (en cuyo Anexo B se incluye el criterio de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea sobre la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas en el IVA y los Impuestos Especiales) y Lasarte, dir. (2003). En Laubach (2005) se discuten con cierta profundidad los problemas que representan las compras transfronterizas, las compras a distancia y el comercio electrónico para el correcto funcionamiento de la imposición estatal (y local) sobre las ventas en Estados Unidos.

11 Véase López Laborda (2006: 610) y Díaz de Sarralde, Tránchez y Torrejón (2006: 58-9).

tributario. Además, se trata de un mecanismo de difícil instrumentación, especialmente en un sistema como el español en el que jurisdicciones de todos los niveles de gobierno –municipios, provincias, Comunidades de régimen común y foral y nivel central- participan en diversas proporciones en los rendimientos de la imposición indirecta.

Una última consideración. Para obtener los beneficios derivados de la descentralización tributaria no basta con la ampliación de los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos cedidos y de las competencias normativas sobre los mismos. Además, hay que reforzar la visibilidad de esos tributos para los individuos que los soportan y hay que incentivar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias. Por ejemplo, los ciudadanos serían más conscientes de que una parte del IVA que satisfacen se destina a financiar los servicios regionales si se hiciera constar en factura de manera separada el gravamen central y el autonómico (así, para una participación del 50 por 100 y el tipo general del 16 por 100, el tipo autonómico sería el 8 por 100). En el IRPF, sin necesidad de complicar el proceso de declaración-liquidación, podrían establecerse impresos diferenciados para el impuesto autonómico y para el central.

Para estimular el ejercicio de sus competencias normativas por las Comunidades Autónomas, sería recomendable eliminar en todos los tributos cedidos la cláusula de aplicación supletoria de la normativa del nivel central. Por una parte, esto obligaría a las Comunidades Autónomas a discutir y aprobar sus propias normas tributarias. Por otro lado, quizás también les facilitaría la aplicación de políticas tributarias diferenciadas de las demás Comunidades (en su caso, incrementando la presión fiscal sobre sus ciudadanos).

C) Desde luego, si las Comunidades Autónomas participan ya en un porcentaje significativo de los tributos del Estado, y pueden hacerlo en el corto o medio plazo en una proporción todavía mayor, también deben poder *participar activamente en las tareas de administración tributaria*. La situación actual, con gestión autonómica de los tributos propios y de algunos cedidos y central (con una presencia irrelevante de las Comunidades Autónomas) de los restantes, no es óptima, pero la alternativa de descentralizar la administración de todo el sistema fiscal no es mejor.¹² Desde hace tiempo se viene argumentando atinadamente la superioridad de las fórmulas de “administración tributaria integrada” de todos los tributos, que tendría ventajas en términos de reducción de costes de gestión, de mejor acceso a la información y de optimización de la administración de impuestos claramente interdependientes¹³.

12 En su último informe sobre Alemania, la OCDE recomienda la centralización de la administración de los tributos cuyos ingresos corresponden íntegramente al nivel central y de los compartidos por varios niveles de gobierno: véase OCDE (2006).

13 Véase Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé (1995).



3.3. La nivelación

Como se ha dicho, el fondo de suficiencia es una transferencia de nivelación, dirigida a garantizar los equilibrios financieros horizontal y vertical. Su diseño presenta, no obstante, algunas deficiencias que vamos a analizar a continuación.

Desde una perspectiva estática, ya se ha explicado más arriba que es posible que la metodología de cuantificación de las necesidades de gasto no asegure la nivelación horizontal en el año base. La duda aumenta cuando se observa el muy discutible procedimiento seguido para determinar la recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales” (Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y tasas sobre el juego).¹⁴ En el año base de 1999, tal recaudación se obtiene a partir del rendimiento real en 1984 de los tributos cedidos, actualizado anualmente a la misma tasa que la participación en ingresos del Estado. A partir de 1999, ese importe evoluciona al mismo ritmo que el fondo de suficiencia. El método no parece satisfactorio, porque produce una diferencia muy importante entre la recaudación normativa y la realmente obtenida por las Comunidades Autónomas (a favor de esta última), que sólo en parte puede venir explicada por el ejercicio autonómico de las competencias normativas y de gestión en los tributos cedidos.¹⁵ Aunque más de veinte años después de la adopción de este criterio la labor sea muy ardua, debería intentarse cuantificar con mayor precisión la recaudación normativa, esto es, el rendimiento que puede obtener cada Comunidad Autónoma de sus tributos cedidos si realiza un determinado esfuerzo fiscal y de gestión sobre los mismos.

También desde una perspectiva dinámica el esquema de nivelación tiene aspectos objetables. Como hemos visto en la expresión [4], el fondo de suficiencia no es objeto de un recálculo anual, sino que evoluciona a la misma tasa que los ITE. Implícitamente, el sistema está asumiendo que tanto las necesidades de gasto como los ingresos tributarios van a crecer en todas las Comunidades Autónomas a un ritmo similar a la tasa de evolución de los ITE, lo que permitirá mantener los equilibrios financieros horizontal y vertical a lo largo del tiempo. Pero la realidad se ha encargado de desmentir enseguida esta hipótesis, mostrando ritmos de crecimiento de la recaudación normativa y, sobre todo, de las necesidades de gasto (debido al desigual crecimiento de la población) diferentes entre Comunidades. Por tanto, los recursos básicos no pueden asegurar que vayan a satisfacerse en cualquier momento del tiempo los equilibrios financieros reflejados en las expresiones [9] y [10].

14 Y de las tasas afectas a los servicios transferidos.

15 Entre 1999 y 2004, mientras el índice de crecimiento de los ITE era 1,3325, el índice de evolución de la recaudación real de los tributos cedidos para el conjunto de Comunidades Autónomas era 2,1902, con un mínimo de 1,6920 para el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y un máximo de 3,1722 para el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

El Gráfico 1 ilustra las afirmaciones precedentes. La primera columna refleja, para cada Comunidad Autónoma, el índice de crecimiento de los recursos básicos autonómicos (recaudación normativa por tributos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de asistencia sanitaria, a la que nos referiremos enseguida) entre 1999 y 2003 (el último año disponible; el mismo ejercicio, realizado para el año 2002, suministra resultados similares). El crecimiento medio del período ha sido de un 31,83 por 100, siendo la tasa más baja la de Baleares (29,44 por 100) y la más alta, la de Madrid (35,22 por 100).

La segunda columna recoge el índice de crecimiento de las necesidades de gasto en el mismo período. Se ha calculado corrigiendo las necesidades de gasto de 1999 de cada Comunidad de acuerdo con la variación experimentada por la población entre 1999 y 2003, y actualizando su importe por el índice de evolución de los ITE entre esos dos años. El crecimiento medio ha sido de un 29,51 por 100, siendo la tasa más elevada la de Baleares (39,10 por 100) y la más reducida, la de Asturias (21,85 por 100).

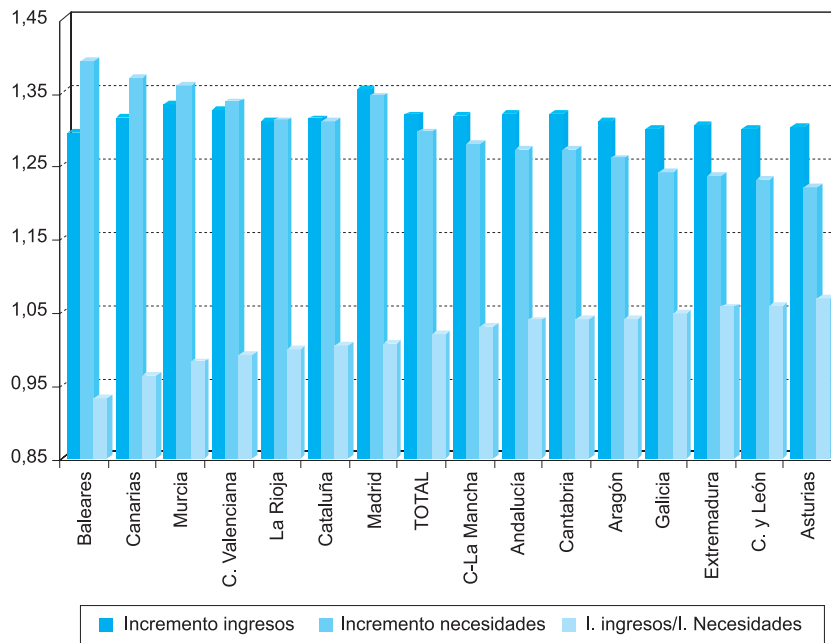
Finalmente, la tercera columna muestra el cociente entre el incremento de los ingresos y el de las necesidades de gasto. Puede interpretarse de la siguiente manera: supuesto que en el año base de 1999 todas las Comunidades Autónomas pudieran cubrir con sus recursos básicos el 100 por 100 de sus necesidades de gasto (expresión [9]), en 2003, Baleares sólo puede cubrir el 93 por 100, Canarias el 96 por 100 y Murcia el 98 por 100; mientras que Extremadura y Castilla y León sufragan más del 105 por 100 y Asturias, casi el 107 por 100. Como se observa en el gráfico, las Comunidades más perjudicadas son aquellas que han experimentado un mayor crecimiento de su población y, por ende, de sus necesidades de gasto. En definitiva, el sistema no garantiza que, si dos Comunidades Autónomas imponen a sus ciudadanos la misma carga en los tributos cedidos, también puedan prestar el mismo nivel de los bienes y servicios de su competencia.

En el mismo gráfico se aprecia que el nivel autonómico en su conjunto puede cubrir con sus ingresos casi un 102 por 100 de sus necesidades de gasto agregadas, lo que nos permite afirmar que no existe un problema de insuficiencia de recursos para el conjunto de Comunidades Autónomas sino, más bien, de distribución de esos recursos entre las mismas. La afirmación anterior debería corregirse, empero, si pudiera justificarse que el crecimiento de las necesidades de gasto del nivel autonómico entre 1999 y 2003 ha sido superior al ritmo de crecimiento de los ITE (que es el supuesto que se ha adoptado en el gráfico). En tal caso, la situación en 2003 podría ser de desequilibrio financiero vertical, en perjuicio de las Comunidades Autónomas, siempre que –de acuerdo con la expresión [10]– el cociente entre ingresos y necesidades de gasto en ese año fuera mayor para el nivel central que para el conjunto de Comunidades.

Identificada la situación de desequilibrio financiero dinámico, a continuación debemos preguntarnos si el propio modelo de financiación dispone de algún instrumento corrector del mismo. La Ley 21/2001, de 27 de diciembre (en adelante, Ley de Financiación) incorpora tres



Gráfico 1. Evolución de los ingresos y las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas entre 1999 y 2003



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ingresos de la *Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas* (2005) y del cálculo de las necesidades de gasto del *Grupo de Trabajo de Población del Consejo de Política Fiscal y Financiera* (2005).

instrumentos destinados a esa finalidad, uno general y dos específicos que, o no han podido utilizarse, o no se han aplicado adecuadamente.

El mecanismo de aplicación general se contiene en el artículo 4.A) a) de la Ley de Financiación. En él se establece lo siguiente: “Anualmente se analizarán los efectos derivados de la aplicación al Sistema de Financiación de la evolución del censo de población, con respecto a las necesidades resultantes en el año anterior”. Pues bien, aunque se creó un Grupo de Trabajo de Población en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y el Grupo identificó perfectamente el problema de desequilibrio financiero horizontal tal y como ha quedado explicado más arriba, lo cierto es que el Consejo no puso en práctica la consecuencia lógica de su trabajo: la restauración de la nivelación entre Comunidades Autónomas requeriría de la modificación del fondo de suficiencia percibido o entregado por cada Comunidad.

El primer mecanismo de aplicación específica –que es difícil de interpretar armónicamente con el anterior- se establece en el artículo 15 de la LOFCA, desarrollado por el artículo 67 de la Ley de Financiación. De acuerdo con estos preceptos, cuando una Comunidad Autónoma no pueda cubrir con sus recursos básicos el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos

fundamentales de educación o sanidad, se estudiará la posibilidad de entregar a esa Comunidad una “asignación de nivelación” para garantizar ese nivel. Se entiende que no se alcanza el nivel mínimo de prestación cuando el incremento del número de alumnos de enseñanza obligatoria (educación) o de la población protegida, debidamente ponderada en función de la edad (sanidad), en una Comunidad Autónoma, entre un año y el siguiente, expresado en términos porcentuales, sea superior, en más de 3 puntos (1 punto en el caso de Castilla y León), al incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional. El propio Grupo de Trabajo de Población constató que ni en 2002 ni en 2003 se produjo en ninguna Comunidad el crecimiento de la población que hubiera justificado la puesta en marcha de este instrumento.

El segundo instrumento específico está constituido por la denominada “garantía de asistencia sanitaria”, regulada en el número segundo de la disposición transitoria segunda de la Ley de Financiación, que asegura que la financiación asignada a los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social crezca al menos a la misma tasa que el PIB nominal a precios de mercado. Esta garantía, que ya se ha hecho efectiva en 2002 y 2003 de acuerdo con lo previsto en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2004 y 2005, se ha calculado, a mi entender, siguiendo un procedimiento incorrecto. Según mis estimaciones, las Comunidades deberían haber obtenido agregadamente más de 1.000 millones de euros cada uno de los años 2002 y 2003, mientras que la garantía efectivamente percibida fue ligeramente superior a 200 millones de euros en cada ejercicio.¹⁶

En resumen, un adecuado funcionamiento del fondo de suficiencia requiere, en primer lugar, del cálculo correcto de las necesidades de gasto autonómicas y de la recaudación normativa de los tributos cedidos y tasas afectas en el año base, para garantizar los equilibrios financieros vertical y horizontal desde una perspectiva estática. Y en segundo lugar, del recálculo anual del importe del fondo, para asegurar que éste responde a los cambios en las necesidades de gasto y en la recaudación normativa de cada Comunidad Autónoma y, por tanto, que garantiza los equilibrios financieros también desde una perspectiva dinámica. Este rediseño de las transferencias de nivelación hará innecesarias las asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales del artículo 15 de la LOFCA.

La garantía de la nivelación horizontal y vertical, tanto estática como dinámica, podría contribuir, adicionalmente, a reducir sustancialmente la presión constante a que someten las Comunidades Autónomas a la hacienda central en demanda de más recursos y, por consiguiente, a forzar a las Comunidades a responsabilizarse ante sus ciudadanos de las decisiones que adopten en el ejercicio de su actividad financiera ¹⁷.

16 En López Laborda (2006: 603-606) se justifica la afirmación precedente sobre la incorrección del método empleado y se explica cómo se obtiene la cifra alternativa para el ejercicio 2003.

17 No obstante, seguirían sin cumplirse algunas de las condiciones que se señalan en Rodden, Eskeland y Litvack, eds. (2003) para “endurecer” las restricciones presupuestarias regionales, como la atribución clara de competencias a cada nivel de gobierno o como el funcionamiento de las instituciones políticas centrales libre de las presiones de los intereses regionales.



Una segunda línea de progresión del sistema de financiación en materia de nivelación está relacionada con las diferencias existentes entre los regímenes común y foral. Si comparamos la estructura de ambos sistemas, cabe afirmar que, a igualdad de esfuerzo fiscal, las Comunidades de régimen foral van a disponer de más ingresos que las Comunidades de régimen común para financiar las mismas competencias de gasto. O, de otra forma, que, para acceder al mismo nivel de prestación de los bienes y servicios de su competencia, las Comunidades de régimen común tienen que exigir de sus ciudadanos un mayor esfuerzo fiscal que las Comunidades de régimen foral.

La razón de esta diferencia se encuentra en que, mientras el sistema foral está diseñado para que los ciudadanos residentes en las Comunidades de régimen especial financien con sus impuestos el coste de los bienes públicos regionales y la parte correspondiente de los bienes públicos nacionales; los ciudadanos residentes en las Comunidades de régimen común financian, *además*, las transferencias de nivelación —el fondo de suficiencia— que van a permitir a las Comunidades con menor capacidad fiscal o mayores necesidades de gasto prestar el mismo nivel de los bienes y servicios públicos regionales de su competencia que las demás Comunidades.

Siempre en mi opinión, la solución a esta divergencia de resultados entre los dos sistemas de financiación no puede consistir en la extensión del régimen foral a las comunidades de régimen común, sino en la integración de las Comunidades forales en el sistema de nivelación, lo que es perfectamente compatible con el mantenimiento íntegro de las especificidades del Concierto y el Convenio¹⁸: sólo precisa de la adaptación de la metodología de determinación del cupo y la aportación.

Hasta aquí los aspectos del sistema de nivelación que necesitan de una revisión para mejorar su funcionamiento en los próximos años. Ahora bien, la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha devuelto a la actualidad la discusión sobre la determinación del grado de nivelación. Mientras el objetivo del sistema de financiación de régimen común, desde sus orígenes, ha consistido en garantizar la nivelación plena, es decir, la igualdad en los niveles de prestación de todos los servicios públicos a igualdad de esfuerzo fiscal en los tributos cedidos, el *Estatut* (al que ya han seguido otras propuestas de reforma estatutaria) ha optado por una nivelación parcial, limitada a “los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar” (art. 206.3). Se abre, entonces, la posibilidad de admitir diferencias en los niveles de prestación de los bienes y servicios públicos autonómicos derivadas, no —como hasta ahora— de las decisiones tributarias y de gasto de las Comunidades Autónomas, sino de sus diferentes capacidades fiscales o necesidades de gasto.

18 Véase López Laborda (2004).

A mi entender, es plenamente admisible que se suscite la discusión sobre la posibilidad de reducir el grado de nivelación. Pero algunos de los argumentos que se esgrimen a favor de ese objetivo no me parecen bien fundamentados.

En primer lugar, no es cierto que deba modificarse el grado de nivelación para acercar nuestro sistema a los modelos federales. Hay tantos modelos de financiación de los niveles intermedios de gobierno como países federales. Entre los federalismos clásicos, junto a países muy descentralizados fiscalmente y con escasa preocupación por la nivelación (Estados Unidos, Suiza), hay otros muy descentralizados, pero con elevado grado de nivelación (Canadá) y aún otros muy centralizados fiscalmente, con una gran preocupación por la nivelación (Alemania, Australia). Al menos desde el punto de vista de la financiación, el sistema común español ya es federal (el sistema foral se asemeja más a un modelo confederal), con un nivel intermedio de descentralización fiscal y un grado elevado de nivelación.

En segundo lugar, no existen argumentos económicos concluyentes en apoyo de un grado mayor o menor de nivelación. Se trata de una decisión eminentemente política, que debe respetar los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Esta decisión reflejará el equilibrio que se alcanza en un momento determinado entre los intereses generales del Estado y los particulares de cada Comunidad Autónoma. Lejos de ser específico de España, problemas similares a éste se presentan, con mayor o menor intensidad, en todos los países descentralizados¹⁹.

En tercer lugar, la justificación de la revisión del grado de nivelación no puede basarse en la existencia de problemas financieros ajenos al sistema de financiación autonómica. Por ejemplo, si la política regional española está excesivamente sesgada hacia la equidad, en detrimento del principio de eficiencia, la solución debe buscarse en la modificación de los instrumentos de desarrollo regional, pero no en la reducción de la nivelación entre Comunidades Autónomas, cuya finalidad es asegurar la prestación en todo el territorio nacional de niveles similares de los bienes y servicios autonómicos, con independencia del grado de desarrollo de cada región.

Análogamente, si la prestación de bienes y servicios públicos por el nivel central en alguna región está desequilibrada en relación con los restantes territorios, y de ahí deriva un saldo injustificadamente elevado o reducido, positivo o negativo, de la balanza fiscal de esa región, el desequilibrio deberá rectificarse por el propio nivel central. Si se pretendiera corregir el saldo fiscal modificando la financiación que percibe una Comunidad Autónoma para financiar sus competencias, se crearía un nuevo problema sin solucionar el preexistente.

19 A este respecto, resulta sumamente esclarecedor el trabajo de Bird y Ebel (2005).



4. Conclusiones

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se acomoda en su estructura y funcionamiento a las recomendaciones teóricas del federalismo fiscal y a la experiencia de otros países con estructura federal de gobierno. Es lógico, por tanto, que, también como en otros países, el sistema se enfrente a evaluaciones y correcciones periódicas. En la sección anterior se han sugerido algunas posibles reformas del modelo vigente, para mejorar su comportamiento futuro. De forma telegráfica, son las siguientes:

- 1ª La revisión de la cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas.
- 2ª La extensión de la participación de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos y de las competencias normativas sobre los mismos.
- 3ª La integración efectiva de las Comunidades Autónomas en las actividades de administración tributaria.
- 4ª La revisión anual del fondo de suficiencia, para asegurar su ajuste a la evolución de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas.
- 5ª La integración de las Comunidades Autónomas forales en el sistema de nivelación.

En el ámbito de la nivelación horizontal, no puede dejar de subrayarse que la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha planteado abiertamente la sustitución del vigente sistema de nivelación plena por otro de nivelación parcial. Cabe esperar que la discusión sobre el grado de nivelación ocupe una buena parte de los debates que surjan en torno a la próxima reforma del sistema de financiación autonómica.

Bibliografía

- BIRD R. (1993): "Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization". *National Tax Journal*, nº 46, pp. 207-227.
- BIRD, R. M. y R. D. EBEL (2005): "Fiscal Federalism and National Unity", en E. Ahmad y G. Brosio, eds., *Handbook of Fiscal Federalism*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, en prensa.
- Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aplicable a partir de 2002 (2002): *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid (disponible en www.ief.es).

- DE LA FUENTE, Á. (2003): "El impacto de los Fondos Estructurales: Convergencia real y cohesión interna", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, nº165, pp. 129-148.
- DE LA FUENTE, Á. (2005a): "El impacto de la reducción de las ayudas estructurales europeas: una primera aproximación", *Presupuesto y Gasto Público*, nº39, pp. 173-190.
- DE LA FUENTE, Á. (2005b): "Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas", *Documento de Trabajo* nº 62/2005, Fundación Alternativas, Madrid.
- DÍAZ DE SARRALDE, S., M. TRÁNCHEZ y L. TORREJÓN (2006): "La capacidad normativa en los tributos cedidos a las comunidades autónomas: situación actual y vías de reforma", *Análisis Local*, nº 65, pp. 47-59.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2005): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria, correspondiente al ejercicio 20003*, Madrid, julio de 2005 (disponible en www.meh.es).
- GARCÍA DÍAZ, M. Á., HERRERO, A. y UTRILLA, A. (2005): "La política presupuestaria de las Comunidades Autónomas", *Documentos*, nº 16/05, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- GRUPO DE TRABAJO DE POBLACIÓN DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2005): *Informe*, Madrid, junio de 2005 (disponible en www.meh.es).
- JOUMARD, I. y GIORNO, C. (2005): "Getting the most out of public sector decentralisation in Spain", *OECD Economics Department Working Paper*, nº 436, OCDE, París.
- LASARTE, J., dir. (2003): *Estudios jurídicos sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LAUBACH, T. (2005): "Fiscal relations across levels of government in the United States", *OECD Economics Department Working Paper*, nº 462, OCDE, París.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2004): "Financiación y gasto público en un Estado descentralizado", *Economía Aragonesa*, nº 24, pp. 63-82.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006), "Las haciendas autonómicas en 2005: la financiación del gasto sanitario y la propuesta de reforma del Estatut", en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp.599-616.



- LÓPEZ LABORDA, J. y MONASTERIO, C. (2006): “Regional Decentralization in Spain: Vertical Imbalances and Revenue Assignments”, *International Studies Program Working Paper Series*, nº 06-10, Georgia State University.
- LÓPEZ LABORDA, J. y RODRIGO, F. (2000): “La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. Descripción y valoración de la experiencia comparada y de la investigación aplicada”, *Investigaciones*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2006): *Memoria de la Administración Tributaria 2004* (<http://documentacion.meh.es/doc/Inspgral/Memorias/Memoria2004/MemoriaTributaria2004.pdf>).
- MONASTERIO, C., ALCALÁ, F. y LÓPEZ LABORDA, J. (2001): “Una propuesta para el 2001. La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”, en GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., ed., *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA, Bilbao, pp. 29-108.
- MONASTERIO, C., PÉREZ, F., SEVILLA, J. V. y SOLÉ, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- OCDE (2006): *OECD Economic Surveys: Germany*, OCDE, París.
- RODDEN, J.A., ESKELAND, G. S. y LITVACK, J. , eds. (2003): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.



LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DESPUÉS DEL NUEVO ESTATUTO DE CATALUÑA

José Víctor Sevilla Segura *

1. Inercias y lagunas en el actual sistema de financiación

A pesar del tiempo transcurrido desde que se dio por cerrada la etapa transitoria (1986) el actual sistema de financiación sigue girando en torno a la hacienda central que es la que todavía proporciona la mayor parte de los recursos utilizados por los gobiernos regionales. Como es sabido, el sistema opera con una lógica de reparto donde la hacienda central ejerce el papel principal, primero, decidiendo el volumen total de los recursos a introducir en el sistema y, a continuación, distribuyéndolos entre las comunidades de acuerdo con una gama de indicadores establecidos en la LOFCA, cuya pertinencia y funcionalidad no siempre resultan claras.

Con esta arquitectura básica, heredera de la financiación de los traspasos, no es extraño que el conflicto, la lucha por los recursos, se haya convertido en el rasgo fundamental de su funcionamiento. Las comunidades juntas presionan a la hacienda central para que esta introduzca más recursos en el sistema. ¿Cuántos más? En realidad, en el sistema actual no existen criterios claros y razonables que nos digan cuál es el volumen total de recursos, más allá de la capacidad financiera de la hacienda central.

A continuación, las comunidades pugnarán entre sí a la hora de distribuir esa masa de recursos, y tampoco aquí el sistema nos proporciona criterios que nos permitan saber si los obtenidos por cada comunidad resultan *suficientes* para atender sus respectivas necesidades de gasto. En consecuencia, no es infrecuente que las comunidades se quejen de insuficiencias y reclamen mayores recursos a la hacienda central ¿Cuántos más? Lamentablemente, tampoco en este caso disponemos de unos criterios claros y razonables que nos permitan saber cuántos recursos son suficientes en cada caso, de forma que las reclamaciones serán algo recurrente. Con demasiada frecuencia las comunidades entienden que los recursos que les proporciona el sistema resultan insuficientes y, en muchos casos, que su distribución da lugar a agravios comparativos dadas las disparidades que existen entre comunidades en la cuantía de recursos por habitante. Estas disparidades resultan muy significativas en el caso de las comunidades forales, pero no dejan de ser relevantes también entre las demás comunidades.

* Ex Secretario de Estado de Hacienda.

Esta configuración del sistema conduce, inevitablemente, a una *negociación permanente* de las comunidades con la hacienda central que otorga a esta tradicionalmente una presencia destacada y, al mismo tiempo, ha dado lugar a una desresponsabilización de las comunidades en este terreno. Podríamos decir que la hacienda central ha asumido los costes políticos de exaccionar los tributos a cambio de mantener una cierta influencia sobre las comunidades, mientras que estas soportaban aquella influencia a cambio de evitar el coste político que apa-rejan las exacciones, sobre todo las nuevas, y contar, a la vez, con una justificación para algunas insuficiencias.

Este esquema de funcionamiento que, en buena medida, es consecuencia, como hemos apuntado, del sistema de financiación de los traspasos, empezó a resquebrajarse a medida que las comunidades asumían mayores competencias, aumentaba su volumen de gasto y con ello las presiones sobre los recursos de la hacienda central. De hecho, durante mucho tiempo las comunidades carecieron de otras vías de financiación. Para evitar esta presión creciente la hacienda central, a partir de 1997, inició un proceso de descentralización financiera en sentido estricto, esto es, de descentralización de los instrumentos y de creación de márgenes normativos a favor de las comunidades de forma que estas pudieran utilizarlos para allegarse recursos reduciendo así la presión ejercida sobre los presupuestos generales del Estado.

Debemos ser conscientes que el tránsito, en cuanto a la financiación de las comunidades autónomas se refiere, desde un sistema que descansa en las transferencias de la hacienda central –cualquiera que sea la modalidad utilizada- a otro sistema descentralizado en el que cada hacienda dispone de sus propios instrumentos financieros, básicamente tributos, y de la capacidad normativa suficiente como para decidir el volumen y la estructura de sus ingresos, implica un profundo *cambio cualitativo*, pues, para la hacienda central, significa dejar de ser la hacienda responsable de obtener todos los recursos limitándose a garantizar unos recursos mínimos a las haciendas autonómicas; y, para estas últimas, significa dejar de depender de la hacienda central y pasar a ser las responsables de la obtención de sus ingresos, sin perjuicio de las transferencias de nivelación, en su caso, provenientes de la hacienda central. En definitiva, pues, un proceso de descentralización financiera bien diseñado es el camino cierto para hacer realidad el derecho a la autonomía financiera de los distintos niveles de gobierno en un sistema de financiación descentralizado.

Y ¿Qué ha pasado en nuestro caso? ¿Por qué, a pesar de la descentralización financiera, continúan las presiones sobre la hacienda central?



2. ¿Cuántos recursos son bastante? El problema de la suficiencia y la garantía de recursos mínimos

Es cierto, como algunos dirían, que la descentralización financiera en nuestro caso resulta todavía escasa. Ni siquiera en las comunidades con mayor capacidad fiscal *los tributos cedidos con capacidad normativa*, que son los relevantes a estos efectos, les permiten atender a sus necesidades de gasto como debieran. Adicionalmente, hasta el momento no ha sido posible que las comunidades dispongan de márgenes normativos en la fase minorista del IVA, lo cual permitiría ampliar notablemente sus ingresos y su autonomía financiera. Sin embargo, siendo esto verdad, no está aquí, en nuestra opinión, la causa de las continuas presiones de las comunidades sobre la hacienda central. La causa se encuentra en la dificultad que tiene el actual sistema para decir cuánto es bastante, esto es, para determinar de forma razonada y aceptable cuántos son los recursos que satisfacen el criterio de suficiencia de cada comunidad de forma que, alcanzado dicho volumen, sepamos que la responsabilidad de cualquier recurso adicional corresponderá exclusivamente a la comunidad que lo precise y no a la hacienda central.

Como antes hemos apuntado, en un sistema de financiación descentralizado donde cada hacienda, central o autonómica, dispone de los instrumentos financieros precisos para ejercer su autonomía financiera, la responsabilidad primaria de obtener los ingresos es de cada hacienda. En este caso el papel de la hacienda central se limita a *garantizar con carácter general unos recursos mínimos* a las haciendas autonómicas y para hacerlo deberá explicitar los criterios que piensa utilizar para determinar ese volumen de recursos mínimos.

Un criterio que pudiera utilizarse y que ha sido reclamado por algunas comunidades consiste en garantizar un mismo volumen de recursos por habitante a todas las comunidades con independencia, pues, de su capacidad fiscal. Naturalmente, esta garantía tiene que hacerse con un determinado esfuerzo fiscal exigible por igual a todas las comunidades. De esta forma el criterio de nivelación podría expresarse sintéticamente diciendo que persigue que a igual esfuerzo fiscal todas las comunidades puedan disponer de iguales recursos por habitante. Pues bien, si tal fuera el criterio, solo habría que decidir, naturalmente que en la ley, de que forma debemos medir el esfuerzo fiscal y decidir, también en la ley, el volumen de recursos por habitante garantizado para poder saber con total exactitud cual es el volumen de recursos garantizados a cada comunidad.

Este criterio de los habitantes como es fácil adivinar, resultará tanto más adecuado en la medida en que el número de habitantes sea un buen indicador de las necesidades de gasto de las comunidades. Que se trata de un indicador importante nadie lo duda pues, a fin de cuentas, los servicios que ofrecen las comunidades son prestados a los ciudadanos. No obstante, hay que reconocer que no todos los ciudadanos son usuarios de los servicios públicos individualizables. Las comunidades prestan fundamentalmente servicios de sanidad y educativos y en ambos casos existe también una oferta privada alternativa.

En general suele ocurrir que son las personas con rentas más elevadas las que en mayor medida acuden a los servicios educativos y sanitarios privados, mientras que los servicios públicos se utilizan en mayor medida por las personas de rentas medias y bajas¹. Por tanto, cabe inferir que la proporción de usuarios de los servicios públicos con respecto a la población será mayor en las comunidades menos ricas, con menores niveles de renta por habitante, y que esta proporción irá disminuyendo a medida que nos desplazemos hacia comunidades más ricas. Esto significa que si lo que pretendiésemos garantizar es un volumen de recursos que les permitiese a todas las comunidades, haciendo el mismo esfuerzo fiscal, proporcionar a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios, probablemente necesitaríamos dotar de mayores recursos por habitante a las comunidades pobres que a las ricas².

1 La opción por servicio público o privado además de estar influida por el nivel de renta de los usuarios depende también de los niveles de prestación existentes. A menor nivel de prestación de los servicios públicos mayor será la proporción de usuarios de los servicios privados y viceversa.

2 Debemos ser conscientes que la utilización de los usuarios como indicador de necesidad cuando se trata de servicios para los que existe una oferta privada concurrente como sucede, por ejemplo, con la sanidad, vendrá a reforzar el patrón distributivo que comporten los impuestos que financian los fondos de nivelación, dependiendo de la distancia que exista entre usuarios y población por niveles de renta.

En efecto, si el patrón tributario resultase proporcional o progresivo, sucederá normalmente que los sujetos con rentas altas contribuirán a financiar este tipo de servicios –la sanidad, de nuestro ejemplo– en mayor medida que el valor (coste) del servicio recibido haciendo posible que otros usuarios con rentas bajas puedan recibir los mismos servicios contribuyendo poco o nada a financiar sus costes. Así pues, aún en el colectivo de usuarios de estos servicios públicos con oferta privada concurrente, si el sistema fiscal ofrece un patrón distributivo adecuado, se producirá un efecto redistributivo al recibir todos los usuarios los mismos servicios mientras que, a través de los impuestos, “pagan” cantidades distintas por ellos y esta diferencia, como es obvio, será mayor en el caso de aquellos sujetos que opten por la oferta privada de estos servicios ya que, a diferencia de lo que sucede con los usuarios de los servicios públicos, nada obtienen del estado a pesar de haber soportado los mismos tributos.

Esta realidad ayudaría a apoyar a quienes defienden la utilización como indicador de necesidad de los habitantes en lugar de los usuarios. El argumento podría plantearse en los siguientes términos: la hacienda central desea garantizar que todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, puedan acceder a determinados servicios básicos en cantidad y calidad determinadas. Pensemos de nuevo en la sanidad o en la educación. Pues bien, proveer a todos los ciudadanos de tales servicios –y, en este punto aún no entramos si se trata de una provisión pública o privada– cuesta una determinada cantidad de dinero que, en principio, vamos a retener a través de impuestos.

Hecho esto, los ciudadanos pueden decidir si prefieren utilizar la oferta pública o recurrir a la oferta privada de tales servicios y en este último caso recibirían del estado un “cheque” equivalente al gasto medio por usuario del servicio público.

Desde esta perspectiva, como puede verse, lo que se garantiza es que todos los ciudadanos dispondrían de recursos para adquirir los servicios en cuestión y que, a partir de ahí, decidirían si desean adquirirlos al sector público o al sector privado. Esta es, pues, la visión que subyace al utilizar a los habitantes como indicador de necesidad. En nuestro caso, donde el indicador fundamental son los habitantes y sin embargo no existen “cheques” en el sentido indicado, es evidente que las comunidades dispondrían de unos márgenes financieros dependiendo de la distancia que exista en cada caso entre el número de habitantes y los usuarios reales, distancia que previsiblemente será mayor a medida que nos movamos hacia comunidades con mayores niveles de renta “per capita”.

En nuestra opinión, no cabe duda de que las anteriores son razones a considerar y valorar al tiempo de configurar una política de nivelación. No obstante, siguen existiendo razones fundadas para preferir a los “usuarios” como indicador de necesidad. Apuntemos algunas.

En primer lugar, quizás no deberíamos olvidar que se trata de servicios en los que la intervención pública se justifica por razón de que son generadores de importantes efectos externos, esto es, de servicios cuya utilización interesa tanto al usuario como a la sociedad en conjunto. Esta circunstancia da lugar, como sabemos, a que, si sólo operase la oferta privada la utilización de estos servicios resultaría escasa y de ahí el interés de la oferta pública que en algunos casos, como sabemos, llega incluso a establecer la obligatoriedad del servicio como sucede con determinados niveles educativos y eventualmente con algunos servicios sanitarios. Siendo así tendría poco sentido construir un esquema en el que primase la opción individual que nos llevaría a consumos subóptimos ya que de lo que se trata es de que esto no ocurra.

En segundo lugar, no deberíamos olvidar que la decisión de recurrir a la oferta privada que es la que viene a “progresivizar” el patrón redistributivo de la nivelación, es una decisión voluntaria cuyas consecuencias suponemos ponderadas por quien la adopta. Por tanto, no parecería muy convincente adoptar libremente la decisión de recurrir a los servicios privados y, al mismo tiempo, reclamar sus consecuencias que serían subsanables recurriendo sencillamente a la oferta pública.



La igualación del nivel de prestación de los servicios, además de tener en cuenta la proporción de usuarios-población, exige también tener en cuenta los costes de prestación, esto es, *las diferencias en los costes de prestación por usuario* que pudieran darse entre comunidades en la medida en que se decida que se trata de costes que deben socializarse³. Este segundo criterio, aunque de forma no explícita, es el que cabría inferir de la LOFCA dado que, como sabemos, entre los indicadores de reparto se utilizan variables que son reflejo de costes diferenciales como sucede, por ejemplo, con la insularidad o con la dispersión de la población. De igual modo, este es también el criterio referido en el nuevo Estatuto de Cataluña. Siendo así, pues, y dado que se trata, sin duda, de un criterio más equitativo que el anterior, parecería razonable utilizarlo explícitamente, explicando en la ley con claridad tanto el criterio como el propósito nivelador pretendido de forma que, disponiendo de tales recursos, ninguna comunidad tendría argumentos para recabar mayores recursos de la hacienda central ya que podríamos decir con certeza cuántos recursos son suficientes. Y tampoco podría sensatamente argumentar tratamientos discriminatorios en tanto que los diferentes volúmenes de recursos por habitante estarían plenamente justificados por diferencias de coste legalmente asumidas por la hacienda central. En este punto, como vemos, se unen la suficiencia y la equidad.

Así determinado el volumen de recursos garantizado por la hacienda central a cada comunidad autónoma –que sería equivalente, en principio, al coste de prestar a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios públicos– habría que decidir, simultáneamente, cuál es el esfuerzo fiscal requerido a las comunidades –igual para todas ellas– de forma que se cumpla el criterio expresado de que haciendo el mismo esfuerzo fiscal todas las comunidades dispongan de los recursos necesarios para ofrecer a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios. Ahora bien, es evidente que, para un mismo esfuerzo fiscal, las comunidades ricas obtendrán relativamente más recursos (por habitante) que las comunidades pobres con lo que la garantía de los recursos necesarios exigirá de la hacienda central más transferencias de nivelación en favor de las comunidades con menor capacidad fiscal. Veamos, pues, cómo se podría decidir el esfuerzo fiscal requerido a las comunidades así como la estructura de las transferencias de nivelación.

De todas formas, la mayor progresividad que sin duda introduce el recurso a los servicios privados dependerá, como hemos señalado, de la distancia que exista entre habitantes y usuarios por razón de los niveles de renta, distancia que resultando significativa, probablemente no resulte demasiado grande en nuestro caso habida cuenta de que, en general, no existen distancias apreciables entre los niveles de prestación de los servicios públicos y privados a favor de estos últimos. Con frecuencia, en realidad, más bien sucede lo contrario.

- 3 Es evidente que la decisión de qué costes diferenciales deban ser objeto de consideración y cuáles no, es una decisión política que debería establecerse en la ley. Normalmente no se tomarán en cuenta aquellos costes que en alguna forma dependan de la voluntad de las propias comunidades. Por ejemplo, los atribuibles a una gestión ineficaz. Lo normal a este respecto es utilizar una especie de costes estándar, ajustados en cada caso por los elementos diferenciales que se hubiera decidido tener en cuenta.

3. El tema del esfuerzo fiscal

Decidir el esfuerzo fiscal requerido a las comunidades en una situación como la nuestra en la que estamos procediendo a descentralizar los instrumentos financieros –tributos cedidos con capacidad normativa- equivale a decidir en qué medida vamos a ceder tributos, hasta que punto, ya que si el abanico de tributos cedidos con capacidad normativa –tributos compartidos, como les hemos llamado en otras ocasiones- es igual para todas las comunidades, podríamos aceptar que todas ellas estén haciendo el mismo esfuerzo fiscal⁴. A partir de aquí lo que deberíamos hacer, en nuestra opinión, es determinar los porcentajes de cesión de forma tal que la recaudación obtenida por los tributos cedidos por la comunidad con mayor capacidad fiscal resulte equivalente al volumen de recursos garantizados, es decir, al volumen de recursos precisos para que esta comunidad pueda ofrecer a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios que se ofrecerá por las demás comunidades. De esta forma la comunidad con mayor capacidad fiscal no precisaría recibir ninguna transferencia niveladora ni tampoco habría de efectuar “aportación” alguna para nivelar a las demás comunidades.

Disponiendo de los mismos tributos cedidos y en igual proporción sabríamos que el esfuerzo fiscal requerido era el mismo para todas las comunidades. Sin embargo, los recursos así obtenidos no serían generalmente suficientes para cubrir los gastos, en cada caso, del nivel de servicios garantizado, por lo que la hacienda central debería facilitar a cada comunidad los recursos complementarios necesarios de forma que se produjese, para todas ellas, que, haciendo el mismo esfuerzo fiscal pudieran ofrecer a sus ciudadanos respectivos el mismo nivel de servicios.

Llegados a este punto y aclarado el mecanismo descentralizado deberíamos preguntarnos qué deberíamos hacer para evitar los problemas del actual sistema, cuáles deberían ser las partes del mismo objeto de reforma.

4 En efecto, decidir cuál es el esfuerzo que le supone a un ciudadano el pago de los impuestos requeridos es una cuestión que solo cabe responder desde la valoración política. Veamos esta misma cuestión desde otra perspectiva.

En tanto exigir el mismo esfuerzo fiscal a todos los ciudadanos nos parezca un criterio equitativo, debemos suponer que este será el criterio utilizado por el parlamento al establecer los tributos ya que de no entenderlo así lo razonable sería promover la correspondiente reforma fiscal. Por tanto, debemos entender que el patrón distributivo existente en cada momento es consecuencia de la interpretación parlamentaria de ese igual esfuerzo. Así, cuando a una persona de baja renta, digamos 25.000 euros al año, el sistema fiscal le exige, por ejemplo, un 10% de su renta mientras que a otra persona con una renta de 500.000 euros se le exige un 30%, no se le está pidiendo a esta última un mayor esfuerzo, sino que se le están exigiendo mayores impuestos para que su esfuerzo resulte equivalente al que le supone a la persona de baja renta pagar el 10%. En consecuencia, podemos suponer que si la hacienda central comparte los principales impuestos del sistema con todas las comunidades autónomas en igual proporción, el esfuerzo fiscal que estarán haciendo, antes de utilizar sus capacidades normativas, es decir, aplicando las mismas normas que venía aplicando la hacienda central, será también el mismo en todas ellas.



4. Descentralizar los instrumentos en acto único

Sin entrar excesivamente en los detalles, entiendo que existen dos aspectos del actual sistema que deberían reformarse y sobre todo, clarificarse. En primer lugar –y en este tema el acuerdo es amplio– deberíamos avanzar en el proceso descentralizador de los instrumentos por la vía de los tributos compartidos, esto es, de los tributos cedidos con capacidad normativa. La gama en este momento ya es amplia y sólo faltaría, como antes dijimos, incorporar la fase minorista del IVA. Esto parece claro.

Ahora bien, para que la autonomía financiera de todas las haciendas, central y autonómicas, sea plena como establece la Constitución y puedan realmente existir “espacios fiscales separados” es muy importante que la cesión constituya un *acto único*. Los servicios han sido ya transferidos a las comunidades y, por tanto, se puede determinar con suficiente precisión, como hemos visto, el volumen de recursos garantizados que habría que poner en manos de cada una de ellas. Con esta referencia, pues, se podrían determinar los porcentajes de cesión, como también hemos visto, y punto final. Si en el futuro las comunidades asumiesen alguna otra competencia que comportase algún coste, deberían financiarlo con cargo a sus propios recursos pues para ello disponen de los instrumentos necesarios y de los correspondientes márgenes normativos. En nuestra opinión, no tiene sentido imaginar que con cada alteración futura de las competencias asumidas haya que volver a discutir con la hacienda central y mucho menos, desde luego, si no se producen cambios en el nivel competencial. Hay que entender que las discusiones sobre los porcentajes de participación en tributos del estado tienen sentido solamente cuando las comunidades no disponen de autonomía financiera y por tanto, para aumentar sus recursos, no les cabe otra posibilidad. Disponiendo en cambio de los tributos y los márgenes financieros, la negociación regular de los porcentajes carece de sentido incluso aún en el caso de traspasos de cierta entidad –que no son previsibles– pues podrían financiarse sencillamente ajustando cada hacienda, a su voluntad, el nivel de los tributos exigidos, reduciéndolo la hacienda central y elevándolo las comunidades. Solamente entendiendo que la cesión de tributos constituye una operación única será posible que todas las haciendas puedan disfrutar de verdadera autonomía lo cual no ocurrirá por definición, si los ingresos de una hacienda, sea central o autonómica, se han de negociar periódicamente.

La otra cuestión que sería conveniente resolver pero, sobre todo, aclarar, es la referente a las transferencias de nivelación. En la actualidad juegan este papel no solo las transferencias con cargo al fondo de suficiencia sino también, de hecho, las participaciones territorializadas en tributos del estado (sin capacidad normativa). En la medida en que se procediese a descentralizar los instrumentos financieros, tributos fundamentalmente, podrían reducirse las participaciones territorializadas de forma que, al final, solo quedasen los tributos compartidos, de una parte, y las transferencias niveladoras con cargo al fondo de suficiencia, de otra.

Antes ya hemos explicado la forma de calcular el importe de las transferencias de nivelación en cada caso. Aclarado cómo determinar el volumen de gasto garantizado para cada comunidad, habría que restar, para cada comunidad, la recaudación que obtendría sin hacer uso de sus márgenes normativos y la diferencia entre ambas magnitudes, que siempre resultaría positiva, sería el importe de la transferencia niveladora.

5. La nivelación corresponde a la hacienda central

La otra cuestión que debería igualmente quedar clara es que las transferencias de nivelación constituyen una competencia exclusiva de la hacienda central que es quien decide los criterios y los recursos que hayan de destinarse a tal fin. De esta forma, pues, los recursos recurrentes de las comunidades autónomas tendrían exclusivamente un doble origen. En primer lugar y con carácter general, los tributos cedidos con capacidad normativa que, preferiblemente, deberían ser, como hemos insistido, tributos compartidos. Todas las comunidades dispondrían de los mismos tributos cedidos y en igual proporción y la recaudación obtenida con tales instrumentos, sin hacer uso de sus márgenes normativos, (igual esfuerzo) debería bastar para proporcionar a las comunidades con mayor capacidad fiscal los recursos precisos para financiar el nivel de servicios que la hacienda central pretende garantizar con carácter general a todas las comunidades autónomas. Junto a este recurso, las demás comunidades recibirían una transferencia niveladora de carácter complementario de forma que cada una de ellas pudiese cubrir exactamente el coste de ofrecer a sus respectivos ciudadanos ese mismo nivel de servicios garantizado. A partir de este punto, cualquier nivel superior de servicios habría de financiarse exclusiva y totalmente con cargo a los recursos de la comunidad que así lo decidiese, es decir, con cargo a un mayor esfuerzo fiscal de sus habitantes.

Es evidente que la necesidad de establecer un mecanismo de transferencias de nivelación deriva fundamentalmente de la diferente capacidad final de las comunidades lo cual, obviamente, tiene mucho que ver con los diferentes niveles de renta de las distintas comunidades. En la medida en que los niveles de renta por habitante de las comunidades se aproximasen, disminuirían, con total seguridad, las transferencias de nivelación. Ahora bien, hay que tener en cuenta que las transferencias de nivelación solo indirectamente pueden considerarse instrumentos de desarrollo ya que su propósito, como sabemos, se orienta a proporcionar a todos los ciudadanos la posibilidad de acceder a un mismo nivel, cantidad, calidad y disponibilidad, de servicios públicos y para ello la hacienda central decide sobre dos variables: una, el nivel de servicios a garantizar y dos, el esfuerzo fiscal, igual, exigido a todas las comunidades para financiar ese nivel de servicios. Naturalmente, dependiendo de las preferencias de las Cortes Generales, pueden instrumentarse diferentes políticas a este respecto en el sentido de garantizar mayores o menores niveles de servicios mínimos y optar por pautas redistributivas más o menos progresivas.



6. Las transferencias de nivelación

Además de establecer con claridad en la ley las referencias para la nivelación a que nos acabamos de referir, debería igualmente abordarse, en nuestra opinión, su amplitud y, desde luego, su carácter condicionado o no. Repasemos brevemente ambos extremos.

El mecanismo de nivelación, como vemos, es uno de los instrumentos utilizados por el gobierno central para llevar a cabo las políticas de solidaridad interterritorial y, por tanto, comporta un trasvase de recursos entre las regiones en tanto la hacienda central se nutre de tributos que aplica en todo el territorio español -que es su ámbito jurisdiccional- y destina sus gastos igualmente a todo el territorio. Así pues, en la medida en que, como es normal, no coincidan los ingresos y gastos de la hacienda central para cada región y sí en su total, el efecto redistributivo resultante, aunque en última instancia se produzca entre personas, puede verse como un trasvase de recursos entre territorios y su cuantificación equivale a los denominados “saldos fiscales”.

Si la redistribución se produce en la dirección esperada, los fondos de nivelación propondrán en mayor medida de las regiones ricas y afluirán en mayor proporción a las pobres, ya que de lo que se trata precisamente es de complementar los recursos públicos de estas últimas con objeto de que, haciendo el mismo esfuerzo fiscal que hacen las regiones ricas, pueden brindar a sus ciudadanos un nivel similar de servicios públicos regionales. Siendo así, cabría preguntarse, si las transferencias de nivelación debieran condicionarse en su destino o simplemente limitarse a ofrecer una financiación complementaria a las comunidades beneficiarias de las mismas.

La respuesta a esta importante cuestión vuelve a ser política en el sentido de que dependerá de que sea lo que se quiera nivelar y en que términos. Si lo que se quiere es que todas las comunidades *puedan* disponer de recursos suficientes para ofrecer servicios similares a sus respectivos ciudadanos, bastaría con poner tales recursos en manos de las comunidades sin más, dejando que cada una de ellas decida el destino de los mismos. En cambio, si lo que se pretende es que efectivamente los ciudadanos dispongan de unos niveles determinados de prestación en todos y cada uno de los servicios, la transferencia niveladora debería estar condicionada en sus destinos.

Una alternativa razonable entre ambos extremos, en alguna forma contemplada en la LOFCA, podría consistir en diferenciar dos categorías de servicios, los servicios esenciales y los restantes, condicionando la transferencia niveladora exclusivamente en lo que se refiere a la primera categoría de servicios. De esta forma se garantizaría con carácter general un determinado nivel de servicio en los fundamentales, mientras que la otra parte de la nivelación, en su caso, no estaría condicionada.

Cuando las transferencias de nivelación no se condicionan, el esfuerzo fiscal requerido a las comunidades, igual para todas ellas, constituye simplemente una referencia a efectos del cálculo de la transferencia de nivelación, de forma que si el esfuerzo fiscal de cualquier comunidad resultase menor al de referencia sería a su costa, es decir, contaría con un volumen de recursos inferior al garantizado, lo cual se traduciría en menores niveles de servicios acordes con el menor esfuerzo fiscal.

En cambio, cuando se pretende garantizar unos determinados niveles de prestación en los servicios básicos y se condicionan las transferencias, es evidente que la hacienda regional correspondiente deberá también contribuir en la proporción que le corresponda a financiar tales niveles garantizados lo cual puede exigir o hacer el esfuerzo fiscal de referencia o bien, caso de resultar menor, tener que renunciar a otros servicios públicos no fundamentales.

En el caso de decidir una fórmula niveladora que comportase la obligación de ofrecer unos niveles mínimos en los servicios básicos, cabría preguntarse si dicha obligatoriedad que, como hemos visto, llevaría a condicionar una parte de las transferencias de nivelación, debería también alcanzar a aquella o aquellas otras comunidades que por su capacidad fiscal, no resultarían beneficiarias de tales transferencias. La respuesta, en nuestra opinión, a esta cuestión dependerá de que exista o no una norma que permita al gobierno central señalar tal oferta mínima.

Resumiendo, pues, el segundo aspecto que deberíamos reconsiderar en el actual sistema de financiación autonómica es el mecanismo de nivelación. Requeriría, como hemos visto, clarificación de los criterios utilizados en varias direcciones. Así, en primer lugar, aclarar que se trata de un mecanismo que se decide e instrumenta por la hacienda central. Un mecanismo que forma parte de las competencias del gobierno central por la obvia razón de su ámbito jurisdiccional que alcanza a todas las comunidades. Es pues un mecanismo que se financia con los impuestos que establece la hacienda central, se configura en las Cortes Generales, y cuyas transferencias aparecen, naturalmente, en los presupuestos generales del Estado.

En segundo lugar, convendría decir en la ley, en la LOFCA, qué es lo que se pretende nivelar, si se trata de la capacidad financiera de las comunidades o de los niveles de prestación o cualquier combinación de ambos criterios.

En tercer lugar, habría que explicar con cierto detalle cómo determinar las transferencias de nivelación en cada caso para lo cual habría que hacerlo con el correspondiente indicador de necesidad y de capacidad. Esto es, si lo que pretendemos es que haciendo el mismo esfuerzo fiscal todas las comunidades puedan ofrecer a sus ciudadanos un nivel similar de servicios, la ley debería decirnos de qué forma se deben calcular a estos efectos los costes y los niveles de servicio, por una parte, y el esfuerzo fiscal, por otra.



Y, finalmente, la ley debería pronunciarse por el carácter de las transferencias de nivelación y, en su caso, por las obligaciones de destino y control que asumen sus beneficiarios.

Como vemos, el mecanismo nivelador constituye una garantía de recursos mínimos para las comunidades y debemos entender que tal es, al mismo tiempo, el nivel de “suficiencia” que garantiza la hacienda central a las comunidades de forma que, una vez alcanzado este, cesan las responsabilidades financieras de la hacienda central. Así pues, una configuración adecuada del mecanismo de nivelación nos dice con claridad “cuánto es bastante” para cada comunidad y, por consiguiente, permitiría evitar el juego de presiones y las quejas reiteradas de insuficiencia.

7. Los aspectos financieros del nuevo Estatuto catalán

Las reformas estatutarias en curso van a llevar, como ya ha manifestado el gobierno, a una revisión de la LOFCA que habría de acometerse a continuación. En este proceso no cabe duda de que la reforma del Estatuto catalán juega un papel de referencia para las demás comunidades y en ese sentido es en el que repasaremos las principales novedades introducidas en el mismo.

En nuestra opinión, los principales rasgos de la propuesta financiera contenida en el Estatuto catalán son cuatro. En primer lugar, se trata de un esquema que no agota las posibilidades de autonomía financiera de la Generalidad; en segundo lugar, incorpora algunos criterios para configurar el mecanismo de nivelación que parecerían más propios de una ley general como la LOFCA que de un Estatuto; en tercer lugar, perfila una administración tributaria poco adecuada y, en cuarto lugar, convierte a la negociación bilateral con el gobierno central en el instrumento clave de todos los temas económicos y financieros de la Generalidad. Veamos, pues, con algún detalle, cada uno de los puntos indicados.

Como hemos visto anteriormente, tratándose de comunidades con alta capacidad fiscal, como sucede con Cataluña, lo ideal sería que se financiasen exclusivamente con tributos compartidos, esto es, con tributos con capacidad normativa, configurados de forma tal que las decisiones de cualquiera de las haciendas que comparten el tributo, no afecten a la recaudación obtenida por la otra hacienda. Esta es la única forma sensata de disponer de “espacios fiscales separados” como exige la autonomía financiera de las distintas haciendas, lo que significa capacidad para decidir autónomamente los propios ingresos sin necesidad de tener que negociar con la otra hacienda. Así pues, en la medida en que una parte significativa de los ingresos de la Generalidad provenga de participaciones territorializadas en los ingresos del Estado su autonomía financiera estará restringida y podría justificar la necesidad de proceder a revisar los correspondientes porcentajes de participación, como se establece en el artículo 208 del Estatuto. Por eso, lo ideal en este terreno consistiría en poder compartir la fase minorista

del IVA, como se prevé en la Disposición Adicional Decimotercera, haciendo desaparecer, en cambio, todas las participaciones territorializadas en los tributos de la hacienda central. De esta forma la cesión de tributos compartidos podría hacerse por una sola vez, que es como debería hacerse según explicamos anteriormente, lo cual permitiría autonomizar realmente las decisiones de cada hacienda: la Generalidad decidiendo el nivel y la estructura de sus ingresos, como se proclama en el artículo 203 del Estatuto, y la hacienda central decidiendo el nivel de recursos mínimos que está dispuesta a garantizar con carácter general y el esfuerzo fiscal exigible para ello.

El segundo aspecto destacable de la propuesta estatutaria catalana, en nuestra opinión, es la confusión entre los mecanismos de financiación y los de nivelación que se produce en el artículo 206. Por una parte la idea de que la Generalidad se financie mediante participaciones revisables en el rendimiento de los tributos estatales cedidos; y, por otra, la idea de que la Generalidad “contribuya” y/o “aporte” recursos para hacer realidad la solidaridad con otras comunidades. Es más, en este mismo artículo, se nos dice cuáles habrían de ser los criterios aplicables y las variables a utilizar por el Estado en la nivelación y se condicionan los resultados de estos a que no se altere “en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per capita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación”.

Como ya hemos explicado, la nivelación constituye una política que es competencia de la hacienda central y, por tanto, no parece que tenga sentido intentar regularla en un estatuto de autonomía. Esto es algo que se ha producido desde la primera versión, la presentada ante las Cortes Generales, en la que, tras retener la Generalidad la recaudación en Cataluña de todos los tributos de la hacienda central, pasaba a entregar al Estado dos aportaciones. Una, correspondiente a la financiación de los servicios prestados por el estado y, otra, consistente en la contribución de Cataluña a la solidaridad interprovincial. En esta concepción, ambas contribuciones habrían de ser objeto de negociación en el gobierno central.

Como puede verse, el esquema inicialmente propuesto recuerda bastante al sistema de cupo propio de las comunidades forales, si bien en este último caso, no se hace discriminación alguna entre su contribución a la financiación de los servicios y eventualmente a la solidaridad.

Este esquema inicial es el que, al parecer, ha sido negociado no tanto contraponiendo un esquema financiero alternativo -que, por cierto, sería el que habría que trasladar a la LOFCA- sino mediante rebajas cuya consecuencia ha consistido en desvirtuar aquel esquema inicial sin alumbrar, en cambio, un esquema de financiación descentralizada coherente. Esta forma de operar podría explicar lo previsto, por ejemplo, en el punto 3 del artículo 206, un texto cuanto menos extraño, cuando al mismo tiempo se señala expresamente en ese mismo punto, in fine, que la fijación de los niveles de prestación garantizados con carácter general corresponde al Estado (gobierno central) y que es el Estado (punto 5) el que instrumenta y garantiza el resultado de la nivelación. Al margen de lo que pueda parecernos este tipo de garantía establecido en un Estatuto, parece claro que solo el Estado podría responsabilizarse de sus propias decisiones.



La tercera característica del Estatuto catalán es la regulación de la Agencia Tributaria. La idea final parece clara. Los tributos propios y los cedidos totalmente se gestionarían por la Agencia Tributaria de Cataluña que, en principio, no supone otra cosa que cambiar el nombre a la actual administración tributaria catalana. Y los restantes tributos –que son los del Estado– sean cedidos parcialmente o no cedidos los gestionaría un Consorcio constituido paritariamente por la Agencia Tributaria de Cataluña y la Agencia Española de Administración Tributaria. Esto supondría una institucionalización más fuerte que la actual en la que las CCAA colaboran en la gestión de los tributos parcialmente cedidos, pues se extendería, además, a los tributos no cedidos.

En nuestra opinión la administración tributaria, si pretende ser eficaz y no multiplicar los costes de cumplimiento, debería operar como una unidad de gestión dada la relación sistémica que existe entre los diferentes tributos, con independencia de cuál sea el gobierno beneficiario de la recaudación. La mejor forma de compatibilizar las exigencias de la eficacia gestora con la presencia política como instancia última consistiría en recurrir a una organización que nos permita diferenciar uno y otro ámbito con sus respectivas responsabilidades. El ámbito político estableciendo los objetivos y aprobando las políticas correspondientes; y el ámbito administrativo, instrumentando eficientemente tales políticas.

Es importante, en nuestra opinión, que no se produzcan escisiones en la administración de los tributos. Lo ideal es que en el terreno administrativo pueda existir una unidad operacional en todo el Estado, sin perjuicio de que en el ámbito político diferenciado tengan presencia todos los gobiernos cuyos tributos gestione dicha administración.

Finalmente, la cuarta nota destacable de la propuesta estatutaria que estamos comentando es, sin duda, la bilateralidad sin perjuicio de que, como se ha reiterado, todas las normas relevantes sean “generalizables” y, por tanto, no quepa hablar de diferencias que puedan suponer privilegios.

Aceptando este punto de partida y al existir dos instituciones concurrentes, por un lado el Consejo de Política Fiscal y Financiera y por otro la Comisión Mixta, que en estas materias tendrían que acordar las mismas cosas –pues esto es lo que supone la generalización, en definitiva. Así, si en el Estatuto se dice, por ejemplo, que el porcentaje de cesión del Impuesto sobre la Renta habría de ser del 50% y más adelante dicho porcentaje se revise en la Comisión Mixta, no cabe duda de que “la generalización” nos llevaría a tener que ceder los mismos porcentajes a las restantes comunidades autónomas, cesión que, en principio, se acordaría en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Procediendo de esta forma, como vemos, los acuerdos de la Comisión Mixta, si han de resultar generalizables, condicionarían necesariamente la posición del gobierno central en el Consejo de Política Fiscal y Financiera al que sólo cabría confirmar el porcentaje aprobado en la Comisión Mixta. Es más, según puede verse en el Estatuto, la capacidad condicionante de los acuerdos de la Comisión Mixta resulta muy superior a la de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que, a fin de cuentas, sólo

es un órgano consultivo. En cambio en el caso de la Comisión Mixta (véase, por ejemplo, la Disposición Adicional Duodécima, in fine) el Estatuto señala con claridad que “el Gobierno tramitará el Acuerdo de la Comisión como Proyecto de Ley”. En este sentido, pues, el Estatuto introduce una vía institucional de relación bilateral entre la Generalidad y el gobierno central que, por su naturaleza, no parece generalizable.

En resumen, pues, la propuesta estatutaria catalana salida del Congreso, pretende, sin duda, singularizar el sistema de financiación autonómica aplicable a Cataluña con objeto de controlar el volumen de recursos que afluyen a la hacienda catalana, volumen que trataría de aumentar en lo posible a costa de los recursos de la hacienda central. Un esquema, como cabe apreciar, bastante alejado de aquellos “espacios” fiscales separados que se manejaron durante las negociaciones.

En efecto, el esquema financiero que aparece en la propuesta de Estatuto concibe la negociación (bilateral) con la hacienda central como un recurso importante y, sobre todo, *permanente*, de financiación lo cual es algo que choca abiertamente con un esquema de espacios fiscales separados. Como señalábamos anteriormente, las negociaciones sobre los porcentajes de participación en los ingresos del Estado pueden tener sentido cuando las comunidades no disponen de tributos con capacidad normativa ya que, en tal caso, dicho porcentaje constituye su única vía de financiación relevante. Esta forma de operar es característica del período durante el que se han producido los traspasos de servicios en el cual cada servicio traspasado comportaba el correspondiente ajuste en los porcentajes de participación. En cambio, la situación ahora es distinta y convendría entenderlo. Ahora no se trata de diseñar un mecanismo para financiar los servicios traspasados sino un mecanismo de financiación descentralizado capaz de proporcionar plena autonomía financiera a todas las haciendas, regionales y central. Y, además, se produce una doble circunstancia. En primer lugar, que prácticamente todos los servicios y, desde luego, todos los que aparejan costes importantes, ya han sido traspasados. En segundo lugar, que las comunidades disponen de capacidad para obtener sus propios ingresos, esto es, de tributos cedidos con capacidad normativa y, por tanto, no dependen exclusivamente de los porcentajes de participación en los tributos del Estado como antaño.

En este contexto, si el objetivo consiste, en efecto, en potenciar al máximo el grado de autonomía financiera de las comunidades y, por consiguiente, de su capacidad de decisión autónoma, lo que deberíamos hacer es tratar de aumentar en lo posible la importancia relativa de los tributos cedidos con capacidad normativa. En el caso de Cataluña que es, sin duda, una comunidad con elevada capacidad fiscal, debería financiarse totalmente con estos instrumentos financieros lo cual le permitiría depender exclusivamente de sus propias decisiones, es decir, le permitiría disponer de plena autonomía financiera.

Para llegar a este punto, como ya explicamos, sería conveniente estimar cuál es el volumen de recursos garantizados a Cataluña aplicando los criterios generales del mecanismo de nivelación y sería ese volumen de recursos el que habría que poner en manos de la hacien-



da catalana, en lo posible mediante tributos con capacidad normativa. A partir de aquí la hacienda catalana, disponiendo de los instrumentos y de la capacidad normativa, podría operar con total autonomía con respecto a la hacienda central. Y, aún cuando en el futuro se produjesen algunos ajustes en las competencias, cabe suponer que, al no implicar servicios públicos relevantes, su coste habría de resultar moderado y la forma de financiarlo debería ser con los recursos propios de la comunidad. La hacienda regional tendría que aumentar sus impuestos – para lo que dispone de capacidad- mientras que la central podría reducir los suyos.

Lo que desde luego, en nuestra opinión, no tiene sentido si, en efecto, se quiere la autonomía financiera, es abrir una vía de negociación entre la hacienda catalana y la central como forma permanente de financiación. Una vía que, por cierto, empieza con los criterios propios de la nivelación (artículo 206) y acaba (artículo 208) con una negociación imposible en la que, en discusión bilateral, para “actualizar” la financiación de Cataluña habría que tener en cuenta “la evolución del conjunto de recursos públicos disponibles y de las necesidades de gasto de las diferentes administraciones”.

Como es fácil percibir este mecanismo de financiación resulta contrario a la autonomía y a la transparencia. Estas características, demandadas en el Estatuto, exigirían que si, por cualquier razón, la hacienda central tiene un exceso de recursos, proceda a reducir los impuestos, amortice la deuda o haga algo similar y, por su parte, si la hacienda catalana necesita más recursos no tiene que “actualizar” nada, sino sencillamente elevar sus impuestos. Este mecanismo de “actualización” además de restar autonomía y transparencia al esquema financiero, corre el riesgo de convertirse en una vía de suavización de la restricción presupuestaria a que tiene que hacer frente cualquier hacienda. Repitémoslo una vez más: la revisión de los porcentajes de participación y/o la “actualización” de la financiación pueden tener sentido en tanto la hacienda regional no dispone de capacidad para obtener sus propios ingresos. No más allá.

A la vista de lo anterior cabría preguntarse por qué la Generalidad catalana ha optado por una fórmula que, frente a la alternativa, reduce su autonomía financiera. Habida cuenta de los actores que han intervenido por parte catalana en la elaboración y defensa del Estatuto, claramente no es por descuido.

En nuestra opinión, para entender la posición catalana a este respecto conviene no olvidar que una de sus pretensiones centrales, si no la más central, consiste en mejorar los recursos de la Generalidad sin aumentar los impuestos soportados por los residentes en aquella comunidad, es decir, en aumentar los recursos de la hacienda catalana a costa de los recursos de la hacienda central, lo cual produciría una minoración paralela en el saldo fiscal de Cataluña. Y para llevar a cabo esta operación que habría de hacerse gradualmente en el tiempo, necesita disponer de *un instrumento de negociación con el Estado* que son, precisamente, los porcentajes de participación de los tributos cedidos.

Las participaciones en los tributos cedidos determinan, es cierto, los recursos que afluyen a la hacienda catalana pero también, no lo olvidemos, los recursos que la hacienda central obtiene de Cataluña. Por tanto, al negociar dichos porcentajes se está negociando una y otra cosa, lo que significa que este sistema no sólo limita la autonomía de la hacienda catalana sino también la autonomía de la hacienda central.

Pues bien, la forma de que la hacienda catalana obtenga más recursos y se reduzca el saldo fiscal sería aumentando gradualmente los porcentajes de participación en los tributos del Estado, sin ninguna contrapartida. Naturalmente, al parecer, nadie ha pensado que en esta negociación pudieran reducirse tales porcentajes.

Además de limitar la autonomía catalana y de interferir en la autonomía de la hacienda central este mecanismo, de prosperar su funcionamiento, acabaría asfixiando a la hacienda central. Y lo haría porque, en primer lugar, los porcentajes de participación son altos y por tanto el volumen de recursos canalizado a través de los mismos importante y, en segundo lugar, porque la hacienda central no tendría más remedio que generalizar los porcentajes cedidos a Cataluña, con lo que el impacto financiero de cualquier “actualización” sería, sin duda, enorme.

8. Conclusión

A estas alturas del proceso no es fácil vislumbrar de qué forma se irán afrontando los problemas que, en nuestra opinión, plantea el esquema financiero contenido en el Estatuto catalán. Sin embargo, creemos que una reforma de la LOFCA bien diseñada podría ayudar sensiblemente. Creemos que es conveniente construir una estructura de financiación descentralizada y, por supuesto, totalmente generalizable, plenamente respetuosa con la autonomía y con la solidaridad. Una estructura que utilice al máximo los tributos compartidos y los configure adecuadamente; que circunscriba las posibles revisiones en cuanto a la distribución de impuestos entre la hacienda central y las autonómicas a cambios significativos en la distribución de competencias y, finalmente, que diseñe un mecanismo de nivelación, adecuado, en los términos anteriormente referidos.

Con ello y en la medida en que la interpretación de los estatutos, en general, debe hacerse de forma armónica con la LOFCA, ésta podría facilitar las dosis mínimas de coherencia necesarias para contar con un esquema de financiación solidario y generalizable.



UN ANÁLISIS COMPARADO DEL GASTO PÚBLICO AUTONÓMICO

*José M. Domínguez Martínez **

*Rafael López del Paso **

*Nuria Rueda López ***

1. Introducción: ámbito y alcance del estudio

El proceso de desarrollo autonómico en España ha estado marcado por una serie de asimetrías, entre las que ocupan un lugar destacado la diferenciación entre las Comunidades forales y las de régimen común, y el distinto alcance de la descentralización en los ámbitos del gasto y de la imposición. Sin embargo, la tradicional asimetría entre estas dos vertientes, dentro de los estudios de Hacienda Pública, también se ha manifestado, en cierta manera, en el caso de las regiones españolas, a través de un claro desequilibrio entre la atención concedida a una y otra. En la mayoría de las ocasiones, se ha tendido a poner el acento en la magnitud de los ingresos obtenidos, relegando a un segundo plano cuestiones tan importantes como a qué se destinan tales recursos y en qué condiciones de eficiencia y de eficacia. De hecho, las sucesivas revisiones del sistema de financiación se han sustentado en la aplicación práctica de “mejoras paretianas” aparentes, basadas en la garantía de que nadie saliera perdiendo respecto a la situación anterior.

Una vez completado en lo esencial el proceso de asunción de competencias por las Comunidades Autónomas (CCAA), parece oportuno detenerse en un análisis económico del gasto público autonómico, desde una perspectiva tanto global como comparada entre las distintas administraciones regionales. A esa finalidad genérica responde el presente trabajo. Mediante la realización del mismo se pretende reflexionar en torno a una serie de interrogantes, como los siguientes:

- Dentro del esquema de funciones musgravianas atribuidas al sector público, ¿qué papel desempeñan las CCAA?, ¿se ajusta éste a los postulados que se derivan de la teoría del federalismo fiscal?, ¿qué diferencias o coincidencias se aprecian respecto a los modelos reales aplicados en los países de corte federal?
- ¿Responde el gasto de las CCAA a un modelo común o, por el contrario, se observan patrones diferenciados, desde los puntos de vista económico y funcional?
- ¿Pueden establecerse pautas empíricas respecto a los determinantes del gasto público?

* Universidad de Málaga.

** Universidad San Pablo-CEU

- ¿Qué consideraciones pueden efectuarse en relación con el proceso presupuestario y con arreglo a las perspectivas de economía, eficiencia y eficacia?

El trabajo va orientado a analizar el gasto público en el conjunto de CCAA, tanto de régimen común como de régimen foral. Aun cuando la dinámica temporal del gasto pueda tener interés, éste decae notablemente en la medida en que el proceso de desarrollo autonómico ha estado caracterizado por diversas velocidades. El ejercicio 2002, en el que ya todas las Comunidades asumen la totalidad de las competencias fundamentales, aparece como una referencia básica a partir de la que establecer comparaciones homogéneas. A tenor de lo señalado, y aunque se hagan referencias concretas, no se considera oportuno incidir en un examen detallado de la evolución temporal de los presupuestos, ante la falta de significación de muchas de las posibles comparaciones¹.

Cualquier análisis que pretenda ofrecer una visión completa y real de las actuaciones públicas ha de basarse, obviamente, en el gasto público consolidado y en el concepto de obligaciones reconocidas consignadas en las liquidaciones presupuestarias. La utilización adecuada de cifras consolidadas adquiere una importancia fundamental, ya que las CCAA llevan a cabo la gestión de los servicios asumidos a través de una variada gama de unidades, que van desde una decena (Castilla-La Mancha) a casi un centenar (Cataluña)². Las fuentes estadísticas básicas utilizadas son las siguientes: Cuentas Económicas Nacionales (INE), Cuentas de las Administraciones Públicas (IGAE), BADESPE (Base de Datos Económicos del Sector Público Español del Instituto de Estudios Fiscales), y Estadísticas Territoriales (Ministerio de Economía y Hacienda).

La estructura del trabajo responde al planteamiento que se expone a continuación. Inicialmente se examina el papel y el peso de los gobiernos regionales en su conjunto dentro del sector público español. Posteriormente se procede a efectuar un análisis del gasto público, en distintas vertientes, circunscrito al ámbito de las CCAA. En dicho análisis se abordan los siguientes aspectos, a través de epígrafes diferenciados: indicadores globales y clasificaciones básicas del gasto (económica, funcional y económico-funcional), indicadores de calidad del gasto, determinantes de los niveles de gasto, evaluación del gasto y reforma presupuestaria. El trabajo finaliza con un apartado de conclusiones.

1 En GARCÍA DÍAZ *et al.* (2005) pueden encontrarse indicadores de la evolución histórica del gasto público en las diferentes CCAA.

2 Un inventario de las distintas unidades del sector público autonómico se ofrece en Ministerio de Economía y Hacienda (2005a, págs. 182-198).

2. El papel y la importancia económica de las CCAA desde la perspectiva del gasto público

2.1. Aproximación al grado de descentralización del sector público

En cualquier parte del mundo, el Estado tiene atribuido un amplio conjunto de tareas que pueden sintetizarse en las conocidas cuatro ramas de asignación, distribución, estabilización y desarrollo económico. En un sistema democrático, son los ciudadanos quienes, mediante la libre expresión de su voluntad, deciden cómo debe organizarse territorialmente el Estado para el mejor cumplimiento de tales responsabilidades. Con la aprobación de la Constitución de 1978, el pueblo español decidió libremente dotarse de un Estado descentralizado, estructurado en los niveles básicos de Administración Central, Administración Autonómica y Administración Local.

La creación de las Comunidades Autónomas y el subsiguiente proceso de desarrollo autonómico han propiciado que, en el transcurso de un período de veinticinco años, haya tenido lugar una extraordinaria transformación de la estructura territorial del Estado. Aunque durante dicho período –singularmente breve, si nos situamos en una perspectiva histórica- el proceso haya estado marcado por dificultades y controversias, los hechos, de manera contundente, ponen de relieve una realidad incontestable: de ser uno de los más centralizados, España ha pasado a ser uno de los países occidentales desarrollados con mayor grado de descentralización, rasgo que prevalece incluso cuando la comparación se efectúa con países dotados de una estructura federal (FMI, 2005; OCDE, 2005, pág. 102) (gráfico A1).

Así, las CCAA, en el año 2003, gestionaban ya más de una tercera parte (34,8%) del gasto total de las Administraciones Públicas (49% si se excluyen las de Seguridad Social), lo que las convierte en el nivel más importante del conjunto de Administraciones Públicas. El predominio de las CCAA es aun más patente cuando se atiende a las cifras de empleo público: concentran casi la mitad (47%) del empleo total (68% si se excluye la Seguridad Social), muy por encima del resto de niveles (gráfico A2).

La participación de las CCAA dentro del gasto público total ha evolucionado de la siguiente manera: 0,2% en 1980, 10,5% en 1985, 14,6% en 1990, y 26,9% en 2000; en el año 2002 se supera ya la cota del 30% (31%)³. Por lo que respecta a la magnitud de los recursos presupuestarios gestionados por el nivel autonómico, éstos han pasado de 8.439,3 millones de euros en 1984 a 132.424,2 millones en 2005 (GARCÍA DÍAZ *et al.*, 2005, pág. 5). En términos de PIB, las anteriores cifras implican un salto del 5,0% al 17,7%.

3 La consideración o no de los gastos sanitarios y de servicios sociales dentro de las CCAA. lleva a series de la evolución del gasto autonómico diferentes. Así, por ejemplo, la OCDE (2005) recoge un aumento paulatino entre 1995 y 2001, desde el 14% al 21%, con un fuerte incremento en 2002, hasta el 31%.

2.2. Proceso de descentralización y determinación del gasto público autonómico

El coste efectivo de los servicios transferidos fue el elemento central o clave en torno al cual giró durante el período transitorio la fijación de la financiación básica incondicionada (DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, 1990, págs. 166-167)⁴. El principio básico a lo largo de dicho período fue la garantía de que las CCAA percibiesen, a través de dicha financiación, una cantidad igual al coste efectivo de los servicios transferidos, en consonancia con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). La definición de coste efectivo adoptada fue la siguiente: $CE = CD + CI + IR - TA$, siendo CE el coste efectivo de cada servicio transferido, CD los costes directos de personal y de funcionamiento, CI los costes indirectos de personal y funcionamiento, IR la inversión para conservación, mejora y reposición de los servicios transferidos, y TA las tasas afectas a los servicios transferidos⁵. Al no existir previamente una contabilidad analítica en la Administración Pública, tan sólo los costes periféricos directos pudieron ser conocidos con exactitud, existiendo un margen de arbitrariedad, tanto a la hora de estimar los costes centrales como la inversión de reposición de las competencias asumidas.

Cuando una Comunidad Autónoma recibía un servicio público, adquiría el derecho a que el Estado le transfiriera el coste que suponía su realización para la Administración Central. Es decir, cada Comunidad recibía unas transferencias aproximadamente iguales a lo que el Gobierno Central venía gastando en dicha Comunidad en la competencia transferida (descontando la recaudación obtenida por los tributos cedidos y las tasas afectas a los servicios transferidos). El coste efectivo estaba referido al momento de la cesión, sin que se tuviera en cuenta si había o no divergencias respecto del nivel medio del servicio en el conjunto de las regiones españolas. Por tanto, las diferencias existentes en la prestación de servicios de la Administración Central en los distintos territorios se trasladaban a la financiación autonómica sin mecanismos explícitos de corrección.

A partir del denominado período definitivo, aunque formalmente deja de aplicarse el concepto de coste efectivo para las competencias ya asumidas, pasando a distribuirse los recursos entre las CCAA mediante el reparto de un montante global en función de una serie de variables socioeconómicas, la fórmula empleada puede considerarse un revestimiento formal del método del coste efectivo, mediante la realización de un ejercicio de programación lineal,

4 La aplicación del sistema de financiación autonómica se llevó a cabo inicialmente mediante un período transitorio (1980-1986), basado en el criterio de garantizar el coste efectivo de los servicios transferidos a través del mecanismo de participación en los ingresos del Estado (MEDEL y DOMÍNGUEZ, 1993, pág. 645).

5 Por tanto, bajo esta metodología, para obtener el coste efectivo debían añadirse a los gastos corrientes de funcionamiento (capítulos I y II de la clasificación económica del gasto) los correspondientes a la inversión de reposición (una parte del capítulo VI). La deuda pública quedó a cargo de la Administración Central, así como los gastos asociados al servicio de la misma. Sin embargo, en el caso de las CCAA uniprovinciales, éstas se hacen cargo desde el principio de la deuda de las extinguidas Diputaciones. Vid. al respecto MONASTERIO (2003).



en el que se introdujo la restricción de que ninguna Comunidad recibiera menos financiación que en la etapa anterior (DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, 2001). Con posterioridad, en los años de referencia para la aplicación de los subsiguientes sistemas aprobados, se ha partido de la determinación de unas necesidades globales de gasto asignadas regionalmente en función de variables, entre las que destaca la población. Este procedimiento adolece de una serie de inconvenientes, toda vez que, por una parte, no se basa, en general, en la identificación de aquellas variables concretas que condicionan las necesidades de gasto en cada función y, por otra, no atiende a estándares de eficiencia.

2.3. El ámbito competencial del sector público autonómico

La teoría del federalismo fiscal ofrece unas pautas generales respecto a la división de las funciones del sector público entre los diferentes niveles de gobierno, que pueden sintetizarse de la siguiente manera⁶: los servicios públicos con beneficios de ámbito nacional deben ser asignados al gobierno central, mientras que aquéllos cuyos beneficios están limitados territorialmente deben ser suministrados por los niveles inferiores de gobierno. De otro lado, dentro de un territorio con un alto grado de movilidad, la función de distribución debe recaer en lo esencial en el nivel central, al igual que la de estabilización. Por tanto, la función asignativa es sobre la que descansa la teoría clásica de la descentralización fiscal. Puede decirse que esta interpretación académica de la división de las funciones del sector público es la que se ha seguido en el proceso de traspaso de competencias de gasto en nuestro país desde la hacienda central a las haciendas autonómicas, ya que estas últimas no han asumido formalmente competencias básicas en funciones estabilizadoras ni redistributivas⁷.

La asunción de competencias por las diversas Comunidades Autónomas ha estado condicionada directamente por la vía de acceso al *status* autonómico, la cual ha determinado una clara distinción en el desarrollo temporal, que ha prevalecido hasta 2002: de un lado, las CCAA del artículo 143, denominadas inicialmente de techo competencial reducido, clasificadas en dos subgrupos, el primero constituido por las CCAA pluriprovinciales o de “competencias comunes” (Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, y Castilla y León), en tanto que en el segundo se encuadraban las Comunidades que, por su carácter uniprovincial, tienen también atribuidas las competencias de las Diputaciones Provinciales (Asturias, Cantabria, Rioja, Mur-

6 Al respecto puede verse Musgrave y Musgrave (1992, caps. 27 y 28).

7 Como es bien sabido, a raíz de la incorporación de España a la Unión Monetaria Europea, el ejercicio de la política estabilizadora ha quedado muy limitado con motivo de la pérdida de la soberanía monetaria nacional, así como por la aplicación de políticas de estabilidad presupuestaria. Por lo que concierne a las intervenciones con fines redistributivos, los tribunales han reconocido el derecho de las CCAA a poner en marcha medidas basadas en prestaciones sociales complementarias a las estatales. Así, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 239/2002, declara como competencia de las CCAA el establecimiento de ayudas económicas complementarias a favor de los pensionistas, entendiéndose que dicha actuación encaja dentro de las competencias en materia de asistencia social.

cia, Baleares y Madrid); por otro lado, en el apartado de las CCAA del artículo 151, o de techo competencial elevado, se incluían las Comunidades de País Vasco, Navarra, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias.

Sin embargo, esta diferenciación de las CCAA en dos grupos, dependiendo del menor o mayor nivel competencial, sólo debería haber perdurado, en principio, hasta 1983, ya que la Constitución preveía, en su artículo 148.2, el plazo de cinco años para la equiparación competencial. Como es de sobra conocido, la realidad no ha sido ésa. La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, marcó un antes y un después, propiciando el traspaso de competencias que ya gestionaban las CCAA del artículo 151⁸, quedando aparcado el traspaso de competencias sobre el servicio de asistencia sanitaria de la Seguridad Social (INSALUD) y de gran parte de las competencias en materia de justicia y orden público. En definitiva, desde 1978 hasta 2005 el ritmo del traspaso de competencias ha sido diferente para cada Comunidad Autónoma, como se detalla en el cuadro A3. A lo largo de dicho período la Comunidad con mayor número de traspasos recibidos ha sido Cataluña (163), seguida de Galicia (142), Andalucía (135) y Comunidad Valenciana (128). Por otro lado, el año más fructífero en traspasos fue el año 1983 (253), seguido por 1984 (204).

Actualmente, todas las CCAA disponen, en términos generales, de las mismas competencias respecto a sus responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos y transferencias. El artículo 148 de la Constitución enumera las competencias que, en un total de veintidós apartados, pueden ser adoptadas por las regiones, en tanto que el artículo 149 marca las competencias exclusivas de la Administración Central. Además, se prevé que, mediante una reforma estatutaria, las CCAA puedan ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el citado artículo 149.

A efectos de proporcionar una visión sintética del papel y del peso de las CCAA, los gráficos A4 y A5 reflejan la participación de éstas dentro del total de las AAPP en los principales capítulos económicos y en las principales funciones de gasto. Así, el gráfico A4 muestra la importancia de cada capítulo económico dentro del gasto público total y la importancia de las CCAA dentro de cada uno de ellos. Por lo que se refiere a los gastos de carácter exhaustivo, las CCAA absorbieron en el año 2003 el 58,2% del total de la remuneración de los asalariados, el 41,9% de los consumos intermedios y el 39,0% de la formación bruta de capital. Destaca, por otro lado, el papel casi exclusivo de las CCAA dentro de las transferencias sociales en especie y la realización de más de la mitad del montante global de las transferencias de capital.

8 Un análisis detallado puede encontrarse en el trabajo de Molero (2002).

El gráfico A5 hace lo propio en relación con la clasificación funcional. Destaca, en primer término, el protagonismo de las administraciones regionales en las funciones de sanidad y educación, en las que canalizan prácticamente el 90% del gasto total. También es apreciable su participación en las rúbricas de asuntos económicos (40,5%) y de actividades recreativas, culturales y religiosas (30,9%) y, en menor medida, en las de vivienda y servicios comunitarios, y de protección del medio ambiente, en ambos casos por encima del 20%. El gráfico A6 recoge la participación de los distintos subsectores de las AA.PP. dentro de cada una de las funciones de gasto.

3. El gasto público autonómico: indicadores básicos y clasificaciones económica, funcional y económico-funcional

3.1. Indicadores básicos

Si nos atenemos al indicador habitualmente utilizado para representar el peso del sector público en la economía, la ratio gasto público no financiero con respecto al producto interior bruto (PIB), nos encontramos que, en el ejercicio 2002, dicha ratio presentaba un valor agregado del 13,8% para el conjunto de CCAA españolas (gráfico A7). Extremadura y Navarra son las Comunidades donde mayor es el peso relativo del gasto público autonómico dentro de la economía regional, superando la cota del 20%, que es prácticamente alcanzada por Castilla-La Mancha y Andalucía ⁹. En otras tres Comunidades, la referida ratio se sitúa entre el 15% y el 20%. Por debajo del promedio señalado se encuentran Murcia, Aragón, La Rioja, Cataluña, País Vasco, la Comunidad Valenciana, Baleares y Madrid. Con algunas notorias excepciones, se observa una relación estadística negativa entre la ratio comentada y el nivel de PIB per cápita ¹⁰. Si efectuamos una comparación en términos por habitante, la situación cambia notablemente (gráfico A8)¹¹.

Por otro lado, el empleo público autonómico agregado representa en promedio el 6,5% del empleo regional. Los valores extremos corresponden a Extremadura (10,6%) y Cataluña (3,9%) (gráfico A9). Las cifras de empleo ofrecen una imagen del alcance real del proceso de descentralización: en España, el 77,4% del empleo público total corresponde a las administraciones territoriales.

9 Cualquier comparación de esta naturaleza ha de controlar el campo de las competencias asumidas. Aun cuando existen todavía algunas diferencias, en el año 2002, como se ha indicado, se había completado el traspaso a todas las CCAA de las competencias esenciales.

10 El coeficiente de correlación entre las dos variables mencionadas es de $-0,61$.

11 Mientras que, en el plano internacional, la evidencia empírica revela que las jurisdicciones con mayores niveles de renta per cápita tienden a escoger valores de gasto público per cápita superiores, en España se han obtenido estimaciones econométricas en sentido contrario, lo que se ha pretendido explicar en función del origen de los recursos disponibles. Vid. García-Milà y McGuire (1993) y Lago (2002).

3.2. Clasificación económica

Las grandes divergencias observadas en el peso de los diferentes capítulos en el conjunto de CCAA dificultan poder encontrar un modelo general (cuadro A10). Así, el recorrido de los gastos de personal va, en el ejercicio 2002, desde el 23,0% de Cataluña al 38,4% de Canarias, en tanto que el de las transferencias corrientes se mueve entre el 20,5% de Asturias y el 55,1% de Cataluña. También los gastos de capital presentan un amplio recorrido en el conjunto de CCAA. El cuadro A11 recoge diversos indicadores estadísticos sobre la clasificación económica del gasto autonómico. La mayor dispersión se da en relación con las transferencias corrientes.

El montante de gasto público no financiero por empleado público autonómico es de 90.978 euros (cuadro A12). Este indicador tiene, no obstante, poco contenido informativo, dada la diferente naturaleza del gasto, por lo que no puede extraerse ninguna conclusión de alcance general. Más interés tiene conocer el importe de los gastos de personal por empleado. Sin embargo, al margen de las dificultades inherentes al cálculo de cifras medias a partir de datos no necesariamente homogéneos (empleos anuales equivalentes a tiempo completo, cualificación de los puestos, productividad...), los grandes contrastes que se observan en las cifras obtenidas para algunas CCAA (vg., Murcia, con 18.043 euros, vs. Navarra, con 34.143 euros) aconsejan adoptar bastantes cautelas en la interpretación de los datos (cuadro A13).

3.3. Clasificación funcional

La utilización de la clasificación funcional pone de relieve cómo dos funciones, sanidad y educación, absorben más de la mitad del gasto total, con un 33,5% y un 24,2%, respectivamente, en el ejercicio 2002 (cuadro A14). En todas las CCAA, con las excepciones de Castilla-La Mancha y Navarra, los bienes públicos de carácter social aglutinan más de la mitad del gasto total, llegando incluso a superar en algunos casos la cota del 70%. A gran distancia se sitúan la regulación económica de sectores productivos (9,6%) y la producción de bienes de carácter económico (6,7%). La partida a la que se destina un mayor porcentaje de recursos en todas las Comunidades es sanidad y, en segundo término, educación. El cuadro A15 ofrece una serie de indicadores estadísticos acerca de la clasificación funcional del gasto autonómico.

La situación descrita parece estar en consonancia con las preferencias sociales de gasto público derivadas de algunas encuestas realizadas al efecto (cuadro A16). Así, según la encuesta realizada por el Ministerio de Sanidad y Consumo (BARÓMETRO SANITARIO 2004), en todas las CCAA, excepto Asturias, la función de gasto público de mayor interés para los ciudadanos es la sanidad. El segundo lugar en cuanto a preferencias lo ocupan mayoritariamente la educación y la vivienda.

La diferente situación competencial en relación con los recursos correspondientes a las Corporaciones Locales y los distintos criterios clasificatorios dificultan las comparaciones homogéneas entre CC.AA, lo que, de no tenerse en cuenta adecuadamente, puede dar lugar a interpretaciones erróneas sobre la composición del gasto público y, en concreto, sobre el peso de los servicios generales. De otro lado, la distribución del gasto en una serie de CCAA (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Aragón y Andalucía) se ve distorsionada por el peso de la función agricultura, ganadería y pesca, a causa de los pagos del FEOGA-Garantía de la Política Agraria Comunitaria (GARCÍA DÍAZ *et al.*, 2005, pág. 35).

El cuadro A17 ofrece datos acerca de la distribución funcional del gasto de las administraciones estatales o regionales en aquellos países considerados por la OCDE como países federales. Aunque la limitación de los datos disponibles dificulta las comparaciones, el perfil del gasto autonómico en España se asemeja al del nivel estatal en algunos países federales y, de manera especial, al de Canadá.

3.4. Clasificación económico-funcional

El cuadro A18 muestra el desglose por capítulos económicos de las diferentes funciones de gasto, y en él pueden apreciarse claros contrastes en función de la naturaleza de cada una de ellas. Por otro lado, en contraposición con lo señalado inicialmente respecto a la estructura global del gasto por funciones, sí son mucho más apreciables las diferencias en cuanto a la forma de suministro de los servicios públicos. Así, en los dos componentes funcionales básicos del gasto, sanidad y educación, el consumo público representa en Andalucía en torno a las dos terceras partes del gasto total, en tanto que las transferencias corrientes quedan en ambos casos por debajo del 30%. Este modelo contrasta con el seguido por otras CCAA, como Cataluña y Madrid¹². Dichas diferencias –ya sea por el empleo de distintas fórmulas de gestión o por el uso de distintos criterios contables- deben tenerse presentes, obviamente, a la hora de comparar los indicadores relacionados con el empleo y de efectuar análisis orientados a la determinación de la calidad y la eficiencia del gasto.

12 Como señalan García Díaz *et al.* (2005, pág. 34), “*la inclusión del Servicio Regional de Salud en el presupuesto aumenta los gastos de personal, mientras que su gestión mediante un ente público contabilizado fuera del presupuesto aumenta las transferencias corrientes en el mismo*”. Dicho efecto debería quedar subsanado, evidentemente, si se realiza una adecuada consolidación presupuestaria.

4. El gasto autonómico desde la perspectiva de la calidad

Por otro lado, si se compara el agregado de aquellas categorías de gasto más directamente relacionadas, en principio, con el proceso de crecimiento económico, y que suelen considerarse representativas de una mayor calidad del gasto público (educación, salud, infraestructuras básicas, comunicaciones e investigación) (EUROPEAN COMMISSION, 2002; 2003), se constata que dicho agregado absorbe un 63,3% del gasto total, alcanzando un mayor relieve en las Comunidades de Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia y País Vasco, donde se supera el 70% del total (gráfico A19). Ahora bien, no puede dejar de señalarse que este tipo de análisis, aun cuando puede aportar algún tipo de indicio, no deja de ser una aproximación muy superficial que requeriría descender a un estudio más pormenorizado. A tal efecto, se ha procedido a aplicar la metodología propuesta por la Comisión Europea para evaluar la calidad del gasto público, adaptada a fin de tener presente circunstancias relevantes del marco autonómico español. El indicador sintético utilizado (I_A) viene dado, formalmente, a través de la siguiente expresión:

$$I_A = \sum_{X=a}^d \left(\frac{2(X_A - X_{\min})}{X_{\max} - X_{\min}} \right) + \sum_{X=e}^g \left(1 - \frac{2(X_A - \bar{X} + X_{sd})}{X_{\max} - \bar{X} + X_{sd}} \right) \text{si } X_A > \bar{X} - X_{sd} \quad -1 + \frac{2(X_A - X_{\min})}{\bar{X} - X_{\min}} \text{si } X_A \leq \bar{X} - X_{sd} + \sum_{X=h}^g \left(1 + \frac{\bar{X} - X_{sd} - X_A}{X_{\min} - \bar{X} + X_{sd}} \right) \text{si } X_A \leq \bar{X} - X_{sd} \quad 1 + \frac{2(\bar{X} - X_A)}{X_{\max} - \bar{X}} \text{si } X_A > \bar{X} - X_{sd} \quad [1]$$

donde los componentes de gasto específicos empleados, expresados en términos de gasto total, son los siguientes:

a = Educación;

b = I+D;

c = Formación bruta de capital fijo;

d = Sanidad;

e = Consumo colectivo;

f = Gastos de personal;

g = Seguridad, protección y promoción social;

h = Otros gastos sociales (vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, cultura y otros gastos sociales);

\bar{X} representa la media simple del componente específico del gasto;

X_{sd} muestra la desviación típica;

X_{\max} indica el valor máximo del componente específico de gasto para el conjunto de CCAA;

X_{min} se corresponde con el valor mínimo del componente específico de gasto para el conjunto de CCAA;

X_A representa el valor de cada componente de gasto para la Comunidad Autónoma A.

Los resultados obtenidos se muestran en el gráfico A20, y deben ser interpretados con un considerable grado de cautela, ante las circunstancias concurrentes: gran heterogeneidad en el tamaño de los sectores públicos autonómicos, distintas trayectorias históricas en la asunción de competencias y en la realización de gastos acumulativos a lo largo del tiempo... Como puede observarse, no existe una clara correlación positiva entre tamaño y calidad del gasto, ya que las primeras posiciones son ocupadas por País Vasco y Murcia, Comunidades donde el peso relativo del gasto público autonómico en términos de PIB se sitúa por debajo del 14%. Las últimas posiciones corresponden a Aragón y Cantabria, que cuentan asimismo con un sector público autonómico relativamente reducido.

5. Análisis empírico de los determinantes del gasto público autonómico

Como se ha indicado anteriormente, los recursos puestos a disposición de las CCAA dependen en gran medida de la población, tomada como variable esencial en los esquemas de reparto utilizados. En este apartado se ha procedido a estimar, mediante técnicas de regresión estadística, ecuaciones de necesidades de gasto, considerando una serie de variables relacionadas *a priori* con el nivel de gasto total (GT) y con el asignado a diferentes funciones, en términos per cápita. En concreto, el análisis se ha llevado a cabo para siete categorías: (i) Servicios de carácter general ($GGEN$), (ii) Protección civil y seguridad ciudadana ($GSEG$), (iii) Seguridad, promoción y seguridad social ($GSSOC$), (iv) Sanidad ($GSAN$), (v) Educación ($GEDUC$), (vi) Vivienda y urbanismo ($GVIV$) y (vii) Cultura ($GCUL$). El esquema planteado se basa en la combinación de un modelo de coste de provisión de servicios y de otro de demanda. La estimación de las ecuaciones se ha efectuado con datos relativos a las diecisiete Comunidades Autónomas referidos a 2002¹³. Las variables explicativas introducidas en las ecuaciones de gasto pretenden aproximar las pautas de localización de la población en el territorio, la dimensión de los grupos poblacionales que constituyen grupos de usuarios potenciales, los comportamientos y exigencias sociales, la situación económica, el coste de los factores y la posible existencia de economías de escala.

La especificación concreta empleada para la estimación de las necesidades de gasto es la siguiente¹⁴:

13 Véase Castells y Solé (2000) para un desarrollo teórico y una explicación detallada de las ecuaciones estimadas.

14 El cuadro A21 recoge la definición y las fuentes estadísticas de las variables empleadas en el análisis de regresión.

$$GT = f(POP, TPOP > 65, TPOP < 16, PIBPC, TSUP, DESEM, INS) \quad [2]$$

$$GGEN = f(MUN, CREPOP, SUP, POPRUR, POPURB, GTPC, RENTA) \quad [3]$$

$$GSEG = f(VIV, SUPBOS, SUP, POPRUR, POPURB, GTPC, RENTA) \quad [4]$$

$$GSSOC = f(POP > 65, POP < 16, POPPOB, DISCAP, INMIG, SUP, POPRUR, POBURB, RENTA) \quad [5]$$

$$GSAN = f(POP > 65, POP < 16, FUM, BEB, DISCAP, MORT, SUP, POPRUR, POPURB, RENTA) \quad [6]$$

$$GEDUC = f(ALINM, POPANALF, ALPUB, ALPRIV, UNIPUB, UNIPRIV, GTPC, POP < 16, POP1829, POPRUR, POPURB, TPARO, RENTA, SUP) \quad [7]$$

$$GVIV = f(CREPOP, VIVLUZ, VIRUID, VIVCON, VIVDEL, PRESAL, POPRUR, POPURB, RENTA, SUP) \quad [8]$$

$$GCUL = f(NBIB, NMUS, VBIB, VMUS, POP2540, POP4065, POP > 65, POPRUR, POPURB, RENTA, SUP) \quad [9]$$

Los resultados obtenidos aparecen recogidos en los cuadros A22 y A23. Como puede observarse en el primero de ellos, los únicos factores explicativos de las diferencias en el gasto total son la población y, dentro de la misma, la tercera edad, ya que los coeficientes correspondientes a ambas variables son positivos y estadísticamente significativos. El hecho de que el coeficiente correspondiente al PIB per cápita resulte negativo, aun cuando estadísticamente no significativo, revela una cierta capacidad redistributiva del gasto público autonómico ¹⁵.

Por otro lado, tal y como se deduce de los resultados recogidos en el cuadro A23, las variables de necesidad de gasto en servicios generales que resultan significativas son el crecimiento de la población y la población urbana. El efecto del gasto total, al igual que el de la renta, es positivo, si bien no significativo estadísticamente.

En lo que respecta al gasto en protección civil y seguridad ciudadana, la variable número de viviendas resulta significativa y con un impacto positivo, al igual que las categorías de población urbana y rural. La superficie de bosque explica también parte del gasto en esta categoría, al igual que la superficie total, que presenta signo negativo.

Asimismo, los grupos de beneficiarios con mayor impacto positivo en el gasto en seguridad, promoción y seguridad social son la población mayor de 65 años, los inmigrantes, las personas con discapacidad y la población por debajo del umbral de pobreza.

Atendiendo a los resultados correspondientes al gasto en sanidad, se concluye que los dos grupos de edad incluidos tienen un gran efecto, lo que no ocurre para el número de fumadores y fumadores. La tasa de mortalidad tiene un impacto muy notable. Hay que apuntar, asimismo, que la renta juega un efecto positivo en este tipo de gasto.

¹⁵ Asimismo, y por motivos de robustez, la ecuación [2] ha sido reestimada sustituyendo *GT* por *GTSS*, es decir, el gasto total excluido el llevado a cabo en sanidad, sin que los resultados varíen sustancialmente. Únicamente destaca el cambio de signo que presenta el coeficiente correspondiente a *POP < 16*.



En materia de gasto en educación, la correcta identificación de los resultados obtenidos requiere delimitar los diferentes niveles educativos existentes. En lo que puede identificarse con la educación primaria y secundaria, se obtiene que las variables de necesidad, alumnos inmigrantes y población analfabeta, tienen un impacto positivo y estadísticamente significativo. La variable cuota de población en edad de estudiar tiene un efecto negativo y significativo, indicando la posible existencia de economías de escala. Los efectos de las variables control son los esperados. Los resultados se mantienen en lo que a educación universitaria se refiere.

De la estimación de la ecuación de gasto en vivienda y urbanismo se desprende que las diferentes categorías de distribución poblacional, junto con los diferentes tipos de problemas detectados en la vivienda, se traducen en un aumento del gasto en esta función, estadísticamente significativo.

Finalmente, la renta constituye la única variable de la función de gasto que incide positivamente sobre el gasto cultural, lo que muestra la existencia de un efecto renta positivo y significativo.

6. Evaluación del gasto autonómico: consideraciones desde las perspectivas de economía, eficiencia y eficacia

6.1. El reto de la evaluación del gasto público autonómico

La teoría del federalismo fiscal aporta la fundamentación económica para el establecimiento de un sistema de gobierno multijurisdiccional, dentro del que las tradicionales funciones del sector público, sintetizadas en la conocida clasificación musgraviana (asignación, distribución, estabilización y desarrollo económico), son encomendadas a aquellos niveles que están en mejores condiciones de garantizar una actuación más eficaz y eficiente en cada uno de tales ámbitos. Dicha teoría ofrece un respaldo genérico al proceso descentralizador llevado a cabo en España a raíz de la Constitución de 1978. Ahora bien, es evidente que no ha sido precisamente la racionalidad económica la que ha actuado como la fuerza motriz esencial de dicho proceso, sino que, más bien, han sido los factores políticos y sociales los determinantes básicos que han impulsado la importante transformación registrada, unida indisociablemente a la instauración de la democracia. El resultado práctico ha sido el amplio e intenso proceso que ha convertido a España en uno de los países más descentralizados del mundo, aunque sin haber pasado los filtros del análisis económico deseables en un hipotético diseño *ad hoc* sin los condicionantes mencionados.

Seguramente la sociedad española ha sido siempre consciente de que la construcción del Estado autonómico, con el consiguiente acercamiento de las decisiones políticas a los ciudadanos, implicaba ineludiblemente tener que afrontar una serie de costes que estaba dis-

puesta a asumir ante la certeza de poder hacer realidad sus legítimas aspiraciones autonómicas. Como de forma clara señalan las aportaciones doctrinales, y la experiencia comparada se encarga de corroborar, los esquemas descentralizadores dentro del sector público son capaces de lograr un mejor ajuste de los recursos públicos a las preferencias de los ciudadanos y de introducir elementos de competencia entre distintas jurisdicciones, elevando así la eficiencia del sector público, además de fortalecer el propio proceso democrático. Sin embargo, no puede ocultarse que la descentralización puede conllevar asimismo pérdidas de eficiencia y dificultar la implementación de políticas redistributivas. Como destacan Joumard y Kosgrund (2003), si bien los gobiernos subcentrales, al estar más cerca de los ciudadanos, están, en principio, mejor situados para responder a sus demandas de servicios y centrarlos en las personas adecuadas, pueden tener dificultades para alcanzar ganancias asignativas y de coste, al no poder cosechar determinadas economías de escala y de alcance y no internalizar los efectos externos interjurisdiccionales.

La experiencia autonómica en España, que cuenta en su haber con importantes e inestimables logros, ha originado, según distintos análisis, un deterioro de la relación eficacia-coste en una serie de campos y ha generado una cierta duplicidad de tareas, creando presiones sobre la evolución del gasto público (Joumard y Giorno, 2005). Más allá del inevitable coste que hay que estar dispuestos a asumir cuando en numerosos casos la dimensión óptima de los servicios ha de estar supeditada a la realidad político-institucional, nos encontramos con un problema básico: como se viene destacando insistentemente desde la OCDE, la rápida descentralización ha estado acompañada por una fragmentación y una pérdida de información, rémora ésta que se hace especialmente patente en relación con las políticas aplicadas y los resultados obtenidos. En palabras de Joumard y Giorno (2005, págs. 5, 12 y 13), ciertamente reveladoras y merecedoras cuando menos de reflexión, “... *la difusión de la mejor práctica está limitada, la falta de coordinación entre los niveles de gobierno resulta en un uso ineficiente de los servicios públicos, mientras que los ciudadanos no pueden comparar fácilmente a sus propios gobiernos frente a otros y presionar para un sector público más eficiente... el aumento del gasto público en la administración subcentral refleja no sólo las preferencias de los ciudadanos y tendencias estructurales, sino también una falta de coordinación entre niveles de gobierno... la descentralización ha resultado en una duplicidad, ya que hay un escaso incentivo para emprender acuerdos cooperativos entre regiones.*”

6.2. La distinción entre gasto público y producto público real: nuevos enfoques metodológicos

A todo lo anterior se unen las dificultades metodológicas generales existentes para la cuantificación y la valoración de la producción pública. Desde hace décadas, los economistas vienen afanándose en buscar soluciones para superar los serios inconvenientes inherentes a las convenciones contables empleadas habitualmente (DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, 2004). La



valoración de la actividad pública tropieza con dos escollos de indudable importancia: por una parte, la dificultad inherente a la definición del producto en los servicios colectivos, a la que viene a añadirse la inexistencia de un precio de mercado, en el caso de los servicios públicos. Las anteriores dificultades han propiciado que los sistemas de contabilidad nacional se vean abocados a utilizar la convención de que el valor de la producción no de mercado se corresponde con el de los costes de producción. El anterior enfoque metodológico ha llevado a que, tanto en las publicaciones estadísticas como en la opinión pública general, un mayor gasto en servicios públicos se haya considerado históricamente como equivalente a un aumento idéntico en la producción. Hoy día ese supuesto ya no es sostenible, ya que un mismo volumen de gasto puede representar niveles de producto efectivo radicalmente diferentes en función de la productividad de los factores y de la eficiencia en el uso de los mismos.

Dicho criterio ha ocasionado que, con carácter general, haya existido tradicionalmente una imagen algo distorsionada sobre la significación del gasto público, que ha tendido a ser visto como un fin en sí mismo, dejando en un segundo plano el verdadero alcance de la intervención del sector público. En el análisis del gasto público es fundamental, pues, discernir las distintas fases del proceso de producción pública: el sector público utiliza una serie de inputs (recursos) a fin de desarrollar un conjunto de actividades que originan uno o más productos, a través de los que se pretende generar una serie de consecuencias deseables (inputs → actividades → productos → consecuencias). Así, los recursos se corresponderían con el trabajo y el capital empleado (vg., número de profesores, en el caso de la educación); las actividades serían los servicios o procesos intermedios (número de clases impartidas); los productos, los bienes o servicios finales producidos (alumnos enseñados), y las consecuencias, los objetivos pretendidos por la actuación pública (aumento del nivel educativo). Aunque lo que interesa en última instancia a la sociedad son las consecuencias finales de la actividad pública, la evaluación de ésta debe centrarse en el producto obtenido, toda vez que tales consecuencias pueden venir condicionadas por otros factores externos al sector público.

En línea con los planteamientos expuestos, a lo largo de las últimas décadas, el foco de atención de la presupuestación y gestión del sector público en la mayoría de los países occidentales desarrollados se ha desplazado desde los recursos hacia los productos obtenidos. Un sistema centrado en los recursos se orienta hacia los medios a disposición de un programa o unidad administrativa. Los costes incurridos constituyen, por tanto, la prioridad básica a determinar. En contraposición, un sistema centrado en los productos describe las funciones públicas en términos de bienes o servicios y calcula qué cantidades de éstos son ofertadas o producidas (KRISTENSEN *et al.*, 2002).

Al hilo de esta transformación, una serie de conceptos han hecho irrupción en la escena. De un lado, la ratio entre los recursos utilizados y su coste refleja la noción de economía. A su vez, la eficiencia es una medida que relaciona los valores observados de los productos y recursos con sus valores óptimos. Así, esta noción va orientada a dilucidar si, con los recursos utilizados, se obtiene el producto óptimo y/o si el nivel de producto obtenido podría alcanzarse

con una menor cantidad de recursos. Por último, la relación entre los productos obtenidos y las consecuencias de la actividad pública se representa mediante la eficacia. Adicionalmente, las mencionadas tres “Es” (economía, eficiencia y eficacia) delimitan el concepto de *value for money* (*valor a cambio de dinero*), que se orienta hacia una combinación óptima de economía, eficiencia y eficacia en la provisión de los servicios públicos.

Como complemento del análisis de las cifras de gasto, se ha procedido a efectuar una aproximación a la actividad de las CCAA a partir de los indicadores de producto disponibles. La información básica aparece sintetizada en el cuadro A24. A las limitaciones existentes respecto a los datos disponibles viene a añadirse la dificultad de discernir el papel de las administraciones autonómicas en una serie de funciones en las que se yuxtaponen la actuaciones de distintos niveles de la Administración. A partir de la información se constata que, dependiendo del indicador de producto seleccionado para cuantificar la producción en una determinada función de gasto público, la lectura que puede hacerse del resultado obtenido puede variar considerablemente¹⁶. Además, la consideración de estas medidas del producto público autonómico de una forma aislada presenta escasa utilidad a la hora de evaluar la actividad del sector público¹⁷.

A la hora de analizar la economía en la producción de los Servicios públicos es necesario comparar el coste unitario de los recursos utilizados. La información disponible no ofrece datos del coste de prestación de servicios comparables, sino única, y sólo parcialmente, del gasto por usuario o beneficiario. En el cuadro A25 se recoge una muestra a partir de la información oficial disponible para tres funciones de gasto público: educación, sanidad, y transportes y comunicaciones. La lectura de estas cifras indica que en el ámbito educativo se aprecian grandes contrastes, tanto en el gasto medio por alumno como en el importe medio de las becas. En la parcela de la sanidad pública está disponible el importe del gasto sanitario público por persona protegida, para el que también se evidencian grandes diferencias entre las distintas regiones. Por otro lado, cuando se considera la inversión realizada en carreteras por cada 100 kilómetros, se observa que son el País Vasco, Navarra y Cataluña las regiones con mayores valores, en contraposición con los casos de Extremadura, Aragón y Castilla-La Mancha. Pero, en definitiva, no puede perderse de vista que los datos disponibles no permiten formular valoraciones sobre el grado de eficiencia sin conocer el coste unitario de los servicios y sin poder afinar la verdadera producción alcanzada. Por otro lado, las encuestas disponibles sobre la valoración de los ciudadanos corresponden sólo a algunas parcelas específicas de los servicios públicos. Así, por ejemplo, según el *Barómetro Sanitario 2004* del Ministerio de Sanidad y Consumo, son los ciudadanos asturianos, navarros y vascos los más satisfechos con el funcionamiento del sistema sanitario público (cuadro A26).

16 Estas diferencias se ponen de manifiesto en Rueda (2005), a través de la elaboración de tres posibles indicadores sintéticos de *output* público para el conjunto de las AA.PP. en España, que divergen, entre otros aspectos, en función de los indicadores de producto parcial sobre los que se construyen.

17 Al respecto puede consultarse Domínguez y Rueda (2005b).

En este mismo orden de cosas, no puede afirmarse que un menor coste unitario (mayor economía) sea sinónimo de mayor eficiencia técnica. Así, la mejor aproximación posible a la evaluación de la gestión de una entidad, pública o privada, consiste en una medida de la eficiencia relativa obtenida por comparación con otras unidades productivas similares. Este tipo de medición es posible mediante la aplicación de los modelos frontera, como es el caso del análisis envolvente de datos (DEA), con importantes ventajas para su aplicación en el ámbito público¹⁸. Sin embargo, al tratarse de una técnica no paramétrica, los resultados obtenidos son altamente sensibles a la selección de las variables y a la homogeneidad de la muestra, por lo que se aconseja su aplicación sólo en el caso de unidades productivas de reducido tamaño y con un elevado grado de homogeneidad, circunstancias que no se cumplen en nuestro caso¹⁹.

Por lo que concierne a la eficacia, suele ser difícil de medir en el ámbito público, por lo que la elaboración de este tipo de medida ha experimentado un escaso desarrollo. Esta dificultad se explica por dos factores fundamentales. En primer lugar, la recogida de datos referidos a la eficacia exige una medida de los impactos de las actuaciones públicas, tarea que acarrea importantes costes y resulta bastante compleja. En segundo lugar, para efectuar valoraciones sobre la eficacia es necesario comparar los impactos experimentados con los objetivos originales del servicio público, que, en la mayor parte de los casos, no se encuentran claramente definidos. A pesar de estas dificultades, no debe abandonarse la importante tarea de elaborar indicadores de eficacia, ya que siempre se podrán construir variables *proxy* de los efectos logrados con la prestación de los servicios públicos. En este sentido, en el cuadro A27 se recogen dos aproximaciones a la medida de la eficacia en educación y sanidad. Para el servicio de educación el indicador de eficacia construido es el porcentaje de alumnos que terminaron sus estudios sobre el total de los alumnos matriculados en los centros públicos no universitarios²⁰. Cuando se considera la sanidad, la valoración del estado de salud por los ciudadanos puede informarnos de cuál es el grado de eficacia aparentemente conseguido por las autoridades sanitarias públicas. Según se deriva de la *Encuesta Nacional de Salud 2003*, elaborada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, en todas las CCAA, el 60% de la población encuestada considera que su estado de salud es bueno o muy bueno, percepción que requeriría ser contrastada con indicadores objetivos.

18 Esta técnica se estudia con detalle en el trabajo de Rueda (2005).

19 Para el ámbito de la educación, dicha aproximación se lleva a cabo en los trabajos de Mancebón y Bandrés (1999), Muñiz (2002), Cordero, Pedraja y Salinas (2003), y Cordero, Muñiz y Pedraja (2006). En relación la sanidad cabe mencionar el trabajo de Navarro (1999). A su vez, en Rueda, Calderón y Barruso (2006) se evalúa la eficiencia productiva de las universidades españolas en las actividades de I+D.

20 Para que este indicador sea realmente válido es preciso garantizar que los estándares académicos sean homogéneos. Existen informes y estadísticas elaborados por el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE, 2005) sobre los resultados o rendimientos académicos que también pueden informar sobre la eficacia alcanzada, si bien sólo están disponibles a escala nacional, sin diferenciar entre las distintas CCAA.

7. Gasto autonómico y reforma presupuestaria

7.1. El cambio de orientación en la presupuestación pública

A raíz del cambio en el foco de atención de la presupuestación antes señalado, hoy día vuelven a cobrar relevancia metodologías presupuestarias que se vienen planteando desde hace décadas y que, pese a las declaraciones de intenciones, han encontrado habitualmente, en los distintos países, dificultades prácticas para su aplicación. Entre las mismas cabe destacar el presupuesto base cero, que, no obstante los problemas inherentes para su estricta aplicación, mantiene intacta su robustez como filosofía presupuestaria, al plantear la revisión permanente o periódica de todas las actividades de gasto, a fin de determinar si siguen resultando necesarias, y sin que una actividad en curso adquiera por tal hecho ningún derecho histórico ni se sitúe en situación de prevalencia frente a otras actividades nuevas. La técnica del presupuesto por programas, a su vez, se ajusta plenamente a la búsqueda de una correcta asignación de los recursos, al colocar el foco de atención en programas completos que trascienden los límites de las unidades orgánicas.

La Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), introdujo, como es bien sabido, importantes modificaciones en el ámbito de la política presupuestaria española, exigiendo que las políticas de gasto público se ejecuten mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad. Posteriormente, la Ley 47/2003, General Presupuestaria (LGP), ha venido a regular, de manera específica, los principios rectores del proceso presupuestario. Dicha Ley, según se recoge en su exposición de motivos, “*aspira a conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario*”, mediante el impulso de la sistematización, de la eficacia y de la eficiencia, a cuyo fin se establece un sistema de gestión por objetivos, que se sustenta en la utilización de un conjunto de indicadores de ejecución asociados a cada objetivo que permitan la medición, el seguimiento y la evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Como se señala en Ministerio de Economía y Hacienda (2005b), dentro del marco constitucional (en el que no se contiene una regulación específica de su régimen presupuestario), las CCAA tienen competencias exclusivas para la elaboración y aprobación de sus presupuestos. Esta facultad se encuentra recogida en el artículo 17 de la LOFCA, que, asimismo, como aplicación práctica del principio de coordinación presupuestaria, dispone (artículo 21.3) que sus presupuestos “*serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado*”.

Al no disponer actualmente la mayoría de los países de la OCDE de un posible margen para el incremento de su imposición ni de su endeudamiento que permita financiar un mayor gasto público, se impone la necesidad de mejorar la eficiencia de dicho gasto, para de este modo poder hacer frente con los recursos actuales a una mayor demanda de servicios y prestaciones. La experiencia desarrollada en este sentido en los países de la OCDE desde princi-

pios de los años noventa del pasado siglo indica que este proceso de reforma generalizado se ha basado en tres áreas de actuación básicas (JOURMARD *et al.*, 2004; DOMÍNGUEZ y RUEDA, 2005b): el proceso presupuestario (diseño de instituciones o normas presupuestarias y su consolidación con mecanismos de transparencia y sistemas de exigencia de responsabilidades), la introducción de nuevas prácticas de gestión (implantación de una gestión orientada a los resultados y la reforma de la gestión de los recursos humanos) y la incorporación de mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos (*benchmarking*, aumento de las posibilidades de elección de los usuarios...).

7.2. Líneas de reforma presupuestaria

Dentro del marco general descrito, a continuación se esbozan posibles líneas de actuación encaminadas a una mejor gestión del gasto público y de la rendición de cuentas en el ámbito del sector público autonómico español (DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, 2005a):

- Las propuestas relativas a las actividades a emprender por el sector público conviene que sean incardinadas en un esquema general representativo del proceso de producción pública, donde debe quedar claro el papel instrumental del gasto público. A este respecto, se plantea como premisa fundamental romper definitivamente la supuesta igualdad “gasto público = producto público real”. No obstante las dificultades metodológicas existentes, es imprescindible dar el salto de mentalidad y pasar del concepto de gasto público al de producto efectivamente suministrado a la colectividad.
- En esta misma línea, es necesario incorporar la noción de calidad de las finanzas públicas al ámbito autonómico. En este sentido, parece oportuno buscar indicadores que permitan clasificar el gasto público en función de su contribución al crecimiento, la productividad y el empleo.
- La disponibilidad de una frontera de eficiencia constituye un instrumento valioso para la determinación de las mejores y peores prácticas. La creación de una base de indicadores pasa por ser un requisito imprescindible para poder llevar a cabo estudios de *benchmarking*.
- Sin menoscabo naturalmente del irrenunciable control de legalidad, debe ponerse mucho mayor énfasis en la realización efectiva de los controles de eficiencia y de eficacia. La extensión de la técnica del análisis coste-beneficio y de la filosofía del presupuesto base cero –sin que, evidentemente, puedan convertirse en una carga paralizante y generadora de un incremento del gasto- se erige como elemento básico de esa estrategia.

- La discusión del documento presupuestario debe trascender de las clasificaciones tradicionales para centrarse en la de programas, dentro de un enfoque de presupuestación por objetivos, que acabe con las inercias incrementalistas. A este respecto, como ha advertido la OCDE (2004), conviene no olvidar que *“la creación de un sistema de gestión por objetivos no mejora por sí mismo la actuación, aunque provee de información que puede mejorar la toma de decisiones... los beneficios de ser más claros dentro y fuera del sector público sobre objetivos y resultados son innegables. Pero para obtener estos beneficios los gobiernos necesitan un enfoque a largo plazo y unas expectativas realistas. También necesitan persistencia”*. En este apartado, el Tribunal de Cuentas se ha pronunciado subrayando que en la práctica la presupuestación por programas no se aplica, ya que los programas no están definidos, no se indican los medios de que se dispone para alcanzar los objetivos, y rara es la vez que se elaboran indicadores de resultados que permitan cuantificar el grado de consecución y medir así la eficacia (DE PABLOS y VALIÑO, 2000).
- Tanto la eficiencia como la eficacia requieren que los servicios públicos sean objeto de un estudio de dimensionamiento y de costes, y que se evalúe la posibilidad de alcanzar economías de escala mediante la integración de la oferta de servicios de distintas unidades o bien se atiendan conjuntamente servicios internos. Asimismo, parece oportuno que, en determinados servicios no esenciales, se contrasten las posibilidades de *outsourcing*.
- La disponibilidad de información, accesible a cualquier ciudadano, acerca de los servicios públicos (descripción de actividades, recursos empleados, costes, resultados obtenidos...) es una línea fundamental para elevar el grado de transparencia de la gestión pública. La procedencia de la financiación (nuevos recursos o sustitución de otros programas) para atender nuevos proyectos no vendría sino a incidir en esa misma línea de transparencia, que, según el código de mejores prácticas de la OCDE sobre la transparencia presupuestaria (OCDE, 2001), se define como *“la plena revelación de toda la información fiscal relevante de una manera sistemática y oportuna”*. La transparencia (claridad sobre las intenciones, formulación e implementación de la política económica) constituye un elemento clave del buen gobierno. En este sentido, el FMI (2001) señala que para su posible implementación es preciso plasmar en el documento presupuestario los objetivos a conseguir, el sentido de los programas de gasto, el contexto económico general de referencia, los posibles riesgos presupuestarios, la programación presupuestaria a medio plazo, los procedimientos de ejecución presupuestaria y los mecanismos de control y rendición de cuentas.

Por lo que se refiere al proceso presupuestario observado en la realidad, como destacan García Díaz *et al.* (2005, pág. 7), el grado de realización de los gastos presupuestados ha sido muy importante en el período 1990-2003 en su conjunto para las CCAA²¹, sobre la base de que el porcentaje de realización de los gastos no financieros se sitúa en el 102,8%. Ahora bien, pueden hacerse algunas observaciones al respecto. De entrada, aunque en un porcentaje modesto, no se ha respetado el principio presupuestario de especialidad cuantitativa. Además, dicho porcentaje se ve empujado a la baja por el menor grado de realización de los gastos de capital (93,3%) (88,6% para el de inversiones). Por otro lado, unos aceptables grados de realización presupuestaria pueden verse ensombrecidos por un deficiente control legal del gasto, que propicie modificaciones presupuestarias inadecuadas²².

8. Conclusiones

El trabajo realizado permite poner de relieve las siguientes conclusiones:

1. A raíz del proceso de desarrollo autonómico, España se ha convertido en uno de los países occidentales con un mayor grado de descentralización en el sector público, dentro del que las CCAA se han configurado como el subsector más importante cuantitativamente, gestionando un 35% del gasto público total. Casi un 60% de las remuneraciones salariales de las Administraciones Públicas se concentran en el nivel autonómico, que, por otro lado, canaliza prácticamente el 90% de funciones tan relevantes como la sanidad y la educación públicas.
2. Para el conjunto de las CCAA, la ratio gasto público no financiero con respecto al PIB representa cerca de un 15%, si bien se aprecian notables contrastes en el peso relativo dentro de la economía de las diferentes regiones, cuyos extremos corresponden a Extremadura (27%) y Madrid (9%), constatándose una relación estadística negativa entre dicha ratio y el PIB per cápita. Por otro lado, la distribución del gasto por habitante muestra una considerable dispersión.
3. Las grandes divergencias observadas en la estructura económica del gasto público autonómico impiden identificar un modelo general. Al margen de las diversas alternativas utilizadas en la provisión de los diferentes servicios, parte de las diferencias parece venir explicada por los distintos criterios de clasificación y consolidación del gasto empleados en la práctica.

21 Un análisis por CCAA del grado de ejecución presupuestaria para el período 1988-1997 se ofrece en el trabajo de De Pablos y Valiño (2000), donde se constata una mejora a lo largo de dicho período.

22 Según señalan De Pablos y Valiño (2000), en su estudio referido al período 1986-1997, "no se puede describir una tendencia clara en las modificaciones presupuestarias realizadas por las distintas CCAA. ... Muestra de la falta de patrón común en el comportamiento de las distintas CCAA es que cada una de ellas sufre situaciones críticas en períodos distintos".

4. Desde una perspectiva funcional, dos funciones, sanidad y educación, absorben más de la mitad del gasto total. La inclusión de estas categorías de gasto entre las consideradas representativas de calidad explica que estas últimas se sitúen por encima del 60% del total. La construcción de indicadores sintéticos permite una aproximación mayor al grado de calidad del gasto público, que evidencia un considerable recorrido entre las CCAA. Las singularidades existentes en el proceso de desarrollo autonómico aconsejan, no obstante, adoptar algunas cautelas en la interpretación de los datos.
5. Aun cuando la limitación de los datos disponibles dificultan las comparaciones internacionales, el perfil del gasto autonómico en España se asemeja al del nivel estatal en algunos países federales y, de manera particular, al de Canadá.
6. La población total y la población mayor de 65 años son las dos variables con mayor capacidad explicativa de los niveles de gasto público total por habitante alcanzados por las CCAA.
7. La estimación de ecuaciones representativas de las necesidades de gasto por funciones permite identificar el papel de variables específicas, las cuales deberían ser tomadas en consideración en la distribución de los recursos y en la comparación de la actuación de las distintas CCAA.
8. La evaluación del gasto público autonómico se ve dificultada por la fragmentación y la escasez de la información necesaria para poder llevar a cabo los análisis adecuados. El hecho de que los factores políticos y sociales hayan sido la principal fuerza motriz del proceso autonómico ha podido actuar en detrimento de la aplicación, dentro de un marco sujeto a restricciones institucionales, de los filtros económicos que demanda una correcta asignación de los recursos. Los indicios existentes ponen de relieve la necesidad de acentuar la atención en este ámbito, de manera que sea factible disponer de manera sistemática de indicadores de economía, eficiencia y eficacia.
9. En este contexto, la magnitud de los recursos gestionados por las CCAA aconseja conceder una atención prioritaria a las líneas de reforma presupuestaria que se vienen aplicando recientemente en los países de la OCDE, y a plasmar las orientaciones para un sistema de gestión por objetivos recogidas en la Ley General Presupuestaria. En particular, sin renunciar al imprescindible control de legalidad, es fundamental poner mucho más énfasis en la realización efectiva de los controles de eficiencia y de eficacia.
10. Por último, ante la evaluación del gasto público se plantea como premisa fundamental romper definitivamente la supuesta igualdad “gasto público = producto público real”, pasando a adoptar el concepto de producto efectivamente suministrado a la colectividad, como complemento del análisis de las cifras de gasto público.

Bibliografía

- CASTELLS, A. y SOLÉ, A. (2000): *Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: Metodología y Aplicación Práctica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CARAMÉS, L. (2000) (dir.): “Gasto público autonómico”, *Conferencias de las III Jornadas de la Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- CORDERO, J.; MUÑIZ, M. A.; y PEDRAJA, F. (2006): “La confusión de la calidad en los servicios públicos: distintos conceptos, distintas medidas, distintas soluciones”, XIII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Almería, Almería.
- CORDERO, J.; PEDRAJA, F.; y SALINAS, J. (2003): “Eficiencia en Educación Secundaria y factores exógenos: sensibilidad de los resultados ante modelos alternativos”, en San Segundo y Zorrilla (2003).
- DE PABLOS, L., y VALIÑO, A. (2000): “Las comunidades autónomas y el control legal del gasto” en Caramés (2000).
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1990): “La Hacienda Autonómica de Andalucía en la década de los ochenta”, en Eseca, *Informe Económico-Financiero de Andalucía. 1989. 10 años de economía en la Comunidad Autónoma Andaluza*, Caja General de Ahorros de Granada, Granada.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2001): “El sistema de financiación autonómica: evolución, situación actual y líneas de reforma”, en Analistas Económicos de Andalucía, *Andalucía, Economía 2001*, Fundación Unicaja, Málaga.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2004): “La producción de servicios públicos: concepto, cuantificación y aproximación al caso español”, en Rueda (2004).
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2005a): “Gestión del gasto público y evaluación de resultados en el sector público local”, mimeo.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2005b): “El presupuesto de gastos de la Junta de Andalucía”, Observatorio Económico de Andalucía, mimeo.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y RUEDA LÓPEZ, N. (2005a): “Los indicadores de producción pública”, *Economistas*, nº 105.

- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y RUEDA LÓPEZ, N. (2005b): “La dimensión y el papel del sector público en los países de la OCDE: tendencias recientes”, *Información Comercial Española*, núm. 827.
- EUROPEAN COMMISSION (2002): “Public expenditure in EU countries”, *European Economy*, nº 3.
- EUROPEAN COMMISSION (2003): “Public finance in EMU 2003”, *European Economy*, nº 3.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2001): “Manual on Fiscal Transparency”, IMF Fiscal Affairs Department, Washington D.C.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2005): “Spain: selected issues”, IMF Country Report N° 5/57, Washington D.C.
- GARCÍA DÍAZ, M. A.; HERRERO ALCALDE, A., y UTRILLA DE LA HOZ, A. (2005): “La política presupuestaria de las Comunidades Autónomas”, Instituto de Estudios Fiscales, Observatorio de financiación autonómica y políticas pública, Documentos, N° 16/05.
- GARCÍA-MILÀ, T., y MCGUIRE, T. J. (1993): “Evaluación del régimen de financiación de las Comunidades Autónomas a través de un análisis del gasto y la renta”, *Revista de Economía Aplicada*, 3, 1.
- INECSE (2005): “Indicadores educativos”.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (A): “Badespe”, www.ief.es.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (A): “Cuentas económicas nacionales”, www.ine.es.
- INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN Y CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO (INECSE) (2005): “Sistema estatal de indicadores de la educación 2004”, INECSE, Madrid.
- JOUMARD, I., y GIORNO, C. (2005): “Getting the most out of public sector decentralisation in Spain”, OECD Economics Department Working Papers nº 436.
- JOUMARD, I.; KONGSRUD, P. M.; NAM, Y. S., y PRICE, R. (2004): “Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries”, OECD Economics Department Working Papers N° 380.
- JOUMARD, I., y KONGSRUD, P. M. (2003): “Fiscal relations across government levels”, OECD Economics Department Working Papers N° 375.

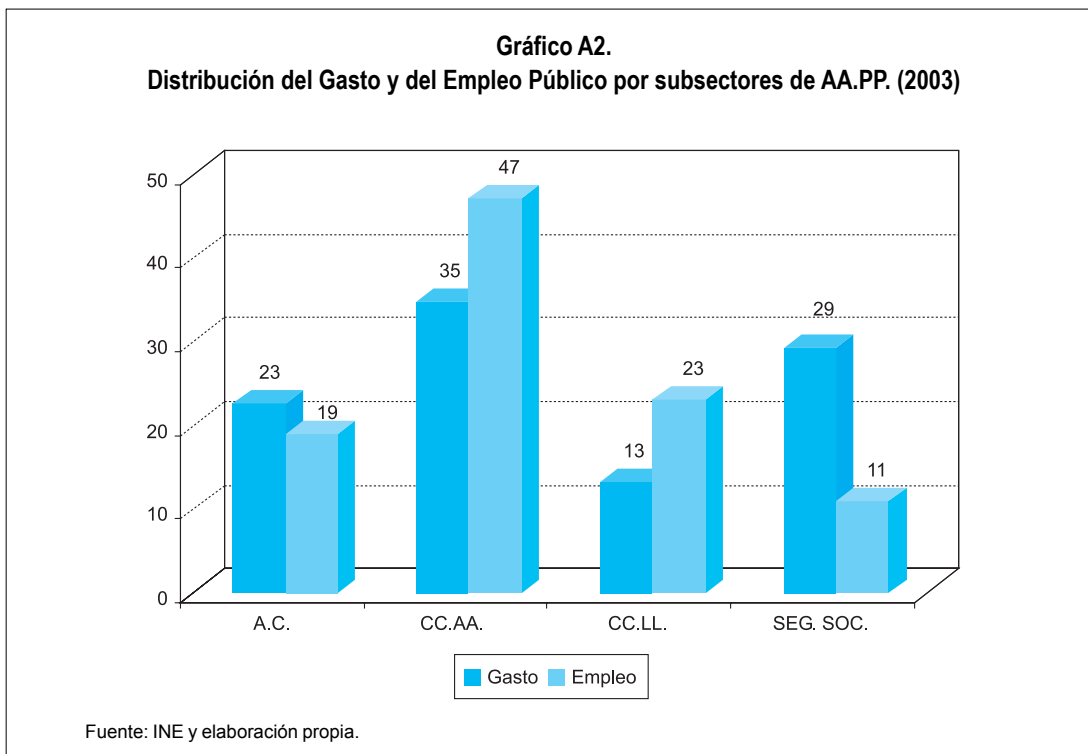
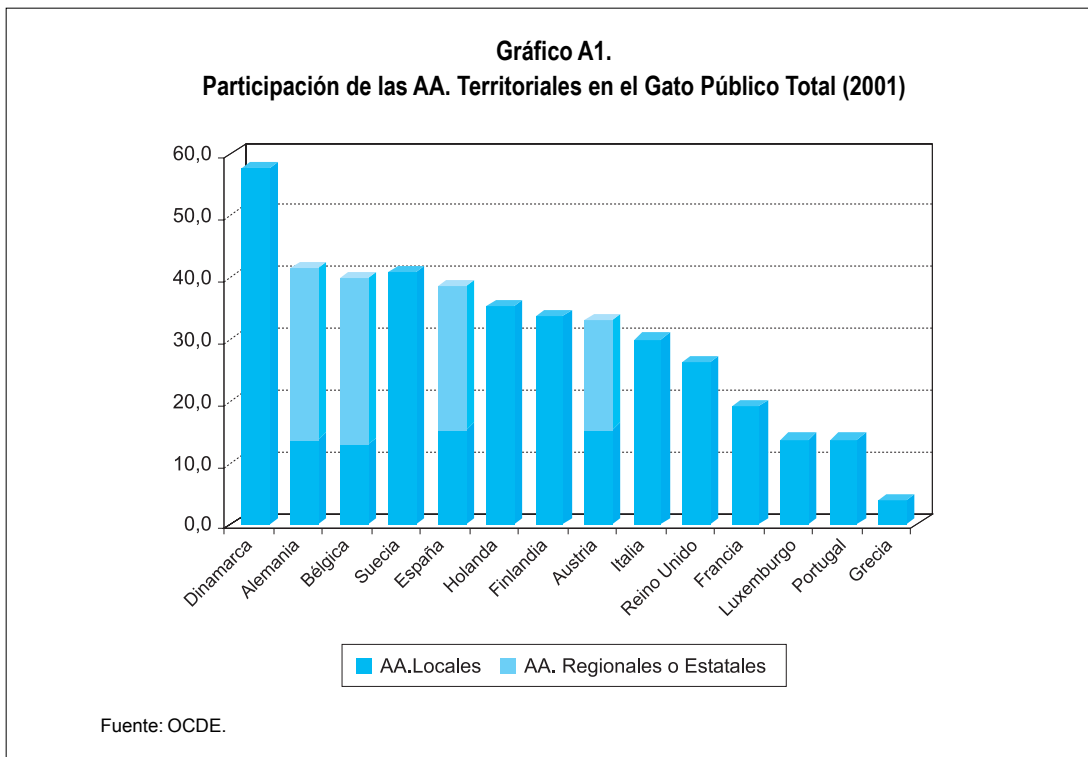


- Kristensen, J. K.; Groszyk, W., y Bühler, B. (2002): “Outcome-focused management and budgeting”, *OECD Journal of Budgeting*, vol. 1, nº 4.
- LAGO PEÑAS, S. (2002): “La evolución del gasto público autonómico y el sistema de financiación de las comunidades de régimen común”, *EEE 101*, Fedea.
- MANCEBÓN, M. J., y BANDRÉS, E. (1999): “Efficiency evaluation in secondary schools: the key role of model specification and of ex post analysis of results”, *Education Economics*, vol. 7, nº 2.
- MEDEL CÁMARA, B., y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1993): “El sector público autonómico y local”, en M. Martín (dir.), *Manual de Estructura Económica de Andalucía*, Espasa-Calpe, Madrid.
- MINISTERIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (A): “Registro Central de Personal”, www.map.es.
- MINISTERIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (B): “Estadísticas de traspasos”, www.map.es.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (A): “Datos Presupuestarios de las Comunidades Autónomas”, www.meh.es.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2004): “Cuentas de las Administraciones Públicas 2002”, <http://www.igae.meh.es>.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005a): “Cuentas de las Administraciones Públicas 2003”, <http://www.igae.meh.es>.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005b): “Datos Presupuestarios de las Comunidades Autónomas. Notas Metodológicas”.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (2004): “Barómetro Sanitario”.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (2005): “Encuesta de Salud 2003”.
- MOLERO, J. C. (2002): *Gasto público y federalismo fiscal en España*, Consejo Económico y Social, Colección estudios, Madrid.
- MONASTERIO, C. (2003): “El gasto autonómico. Crónica de una muerte anunciada”, en Salinas y Álvarez (2003).

- MUÑIZ, M. A. (2002): “Separating managerial inefficiency and external conditions in data envelopment analysis”, *European Journal of Operational Research*, nº 143.
- MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B. (1992): *Hacienda Pública teórica y aplicada*, 5ª ed., McGraw-Hill, Madrid.
- NAVARRO ESPIGARES, J. L. (1999): *Análisis de la eficiencia en organizaciones hospitalarias públicas*, Universidad de Granada.
- OCDE (2001): “OECD best practices for budget transparency”.
- OCDE (2004): “Performance budgeting”.
- OCDE (2005): “OECD Economics Studies: Spain”, París.
- RUEDA LÓPEZ, N. (coord.) (2004): *Evaluación de la eficiencia del sector público: vías de aproximación*, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid.
- RUEDA LÓPEZ, N. (2005): (2005): *Análisis Económico de la Eficiencia Pública*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- RUEDA LÓPEZ N., CALDERÓN PATIER, C., y BARRUSO CASTILLO, B. (2006): “Las actividades de I+D de las universidades públicas españolas: un análisis de su eficiencia”, XIII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Almería, Almería.
- SALINAS, J., y ÁLVAREZ, S. (2003): “El gasto público en la democracia. Estudios en el XXV aniversario de la Constitución española de 1978”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SAN SEGUNDO, M. J., y ZORRILLA, R. (eds.) (2003): “Economía de la Educación”, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.



Anexo de Tablas y Gráficos



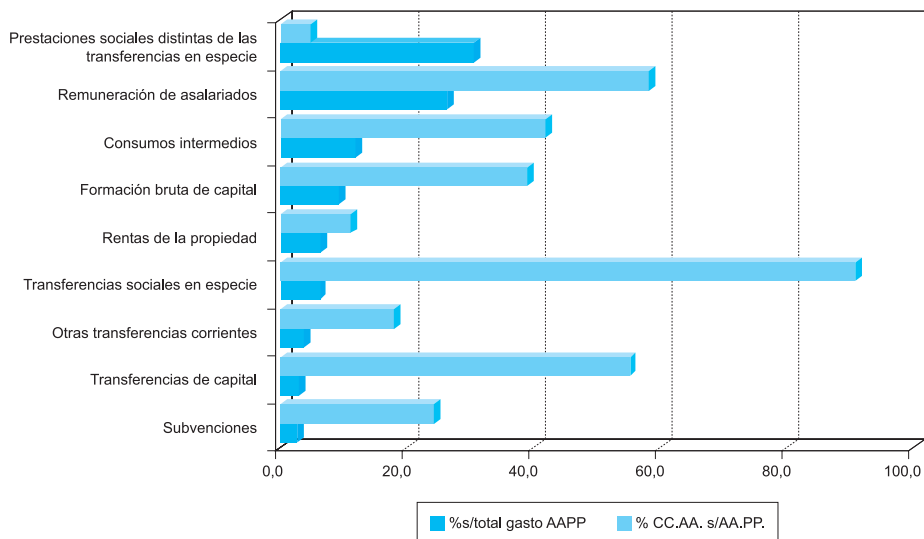
Cuadro A3.
Trasposos de competencias aprobados para las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (1978-2005)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Andalucía	-	2	-	8	10	28	22	10	5	2	-	-	7	-	4	-	-	10	1	3	-	3	-	-	-	1	11	8	135
Canarias	-	1	-	3	4	21	15	17	5	1	1	-	7	-	-	2	5	12	8	-	7	2	-	2	-	-	2	-	115
Cataluña	5	2	13	21	12	11	7	8	3	5	-	6	1	5	4	-	6	10	2	8	8	4	4	6	2	1	8	1	163
Galicia	-	2	1	1	20	18	17	13	3	4	2	8	1	-	2	-	7	9	11	6	5	8	-	-	1	-	3	-	142
Navarra	-	-	-	-	-	-	-	16	16	1	3	-	4	-	-	-	-	-	-	10	-	7	2	1	-	-	-	-	60
País Vasco	2	1	15	19	6	2	-	21	-	7	-	-	-	-	-	-	9	-	6	-	2	1	-	-	-	-	-	-	91
C.Valenciana	-	3	1	3	14	21	14	19	4	5	-	6	-	2	-	2	-	7	7	3	4	6	5	-	1	-	1	2	128
Aragón	-	3	-	4	9	14	16	5	2	1	-	-	-	-	3	4	7	14	1	2	6	4	-	1	1	-	-	1	98
Asturias	-	1	-	3	12	17	12	8	2	1	-	3	-	-	-	-	5	15	-	-	-	-	11	4	1	-	-	6	101
Baleares	-	2	1	3	9	14	13	6	3	1	-	-	-	-	1	7	-	19	5	3	2	7	-	5	-	-	-	3	104
Cantabria	-	-	-	-	16	19	9	6	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	-	6	3	-	2	-	-	-	-	88
Castilla La Mancha	-	1	-	3	11	20	11	8	-	2	-	3	-	-	-	2	-	14	5	-	2	3	-	2	2	2	-	-	89
Castilla Y Leon	-	-	6	10	14	14	14	9	1	4	-	3	-	-	-	3	7	9	7	-	4	5	3	2	2	3	-	-	106
Extremadura	-	1	-	3	10	17	13	5	1	-	-	4	-	-	-	1	6	16	-	3	-	5	-	4	-	2	-	-	91
Madrid	-	-	-	-	-	4	19	13	3	-	-	6	-	-	-	1	6	12	6	2	3	6	1	1	6	3	1	-	93
Murcia	-	-	1	2	11	18	13	7	2	2	-	2	-	1	-	2	7	19	-	2	2	5	-	5	2	1	-	-	104
La Rioja	-	-	-	-	-	15	9	8	1	2	-	2	-	-	-	-	9	3	8	2	5	-	6	2	1	-	-	-	72
Total CCAA	7	19	32	79	154	253	204	179	53	38	6	43	20	6	16	22	73	169	92	44	56	80	25	34	18	11	26	21	1.780
Ceuta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	-	5	-	-	-	-	-	-	-	20
Melilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	15	5	-	-	-	-	-	-	-	-	22
Total Ciudades	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	30	5	5	-	-	-	-	-	-	1	42
Total	7	19	32	79	154	253	204	179	53	28	6	43	20	6	16	22	73	170	122	49	61	80	25	34	18	11	26	22	1.822

Fuente: Ministerio de las Administraciones Públicas.

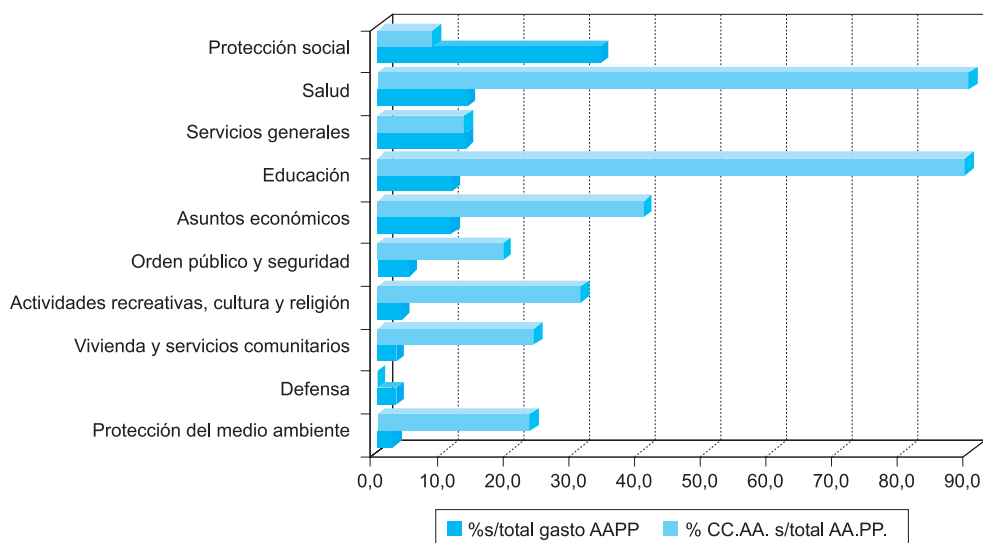


Gráfico A4.
Composición del Gasto Público y peso de las CCAA dentro de cada categoría (2003)



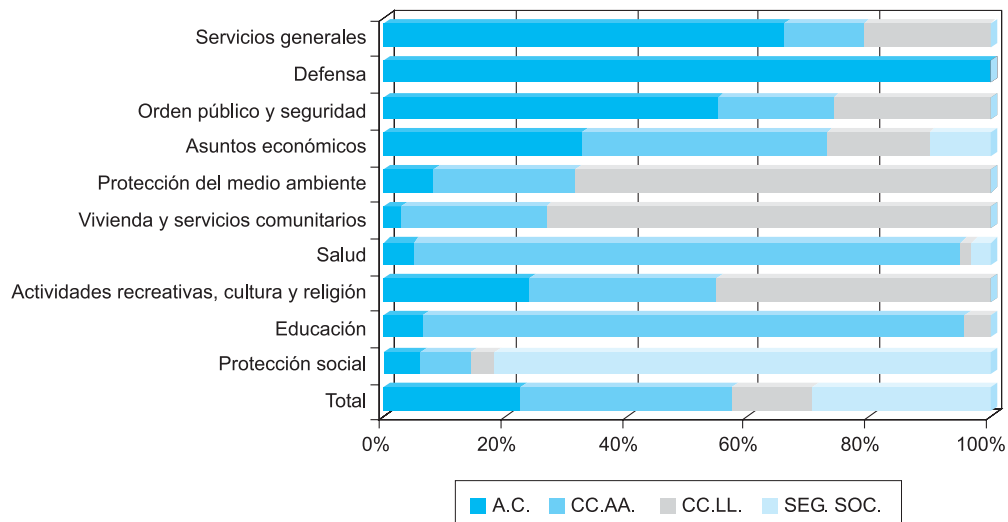
Fuente: INE y elaboración propia.

Gráfico A5.
Clasificación funcional del Gasto Público y peso de las CCAA dentro de cada categoría (2003)



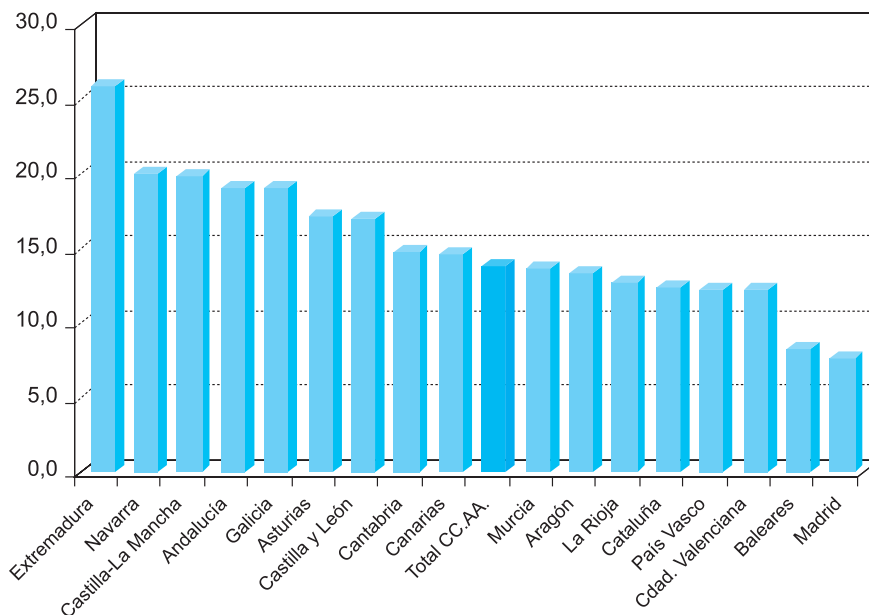
Fuente: INE y elaboración propia.

Gráfico A6.
Participación de los distintos subsectores de las AA.PP en las funciones de Gasto Público (2003)

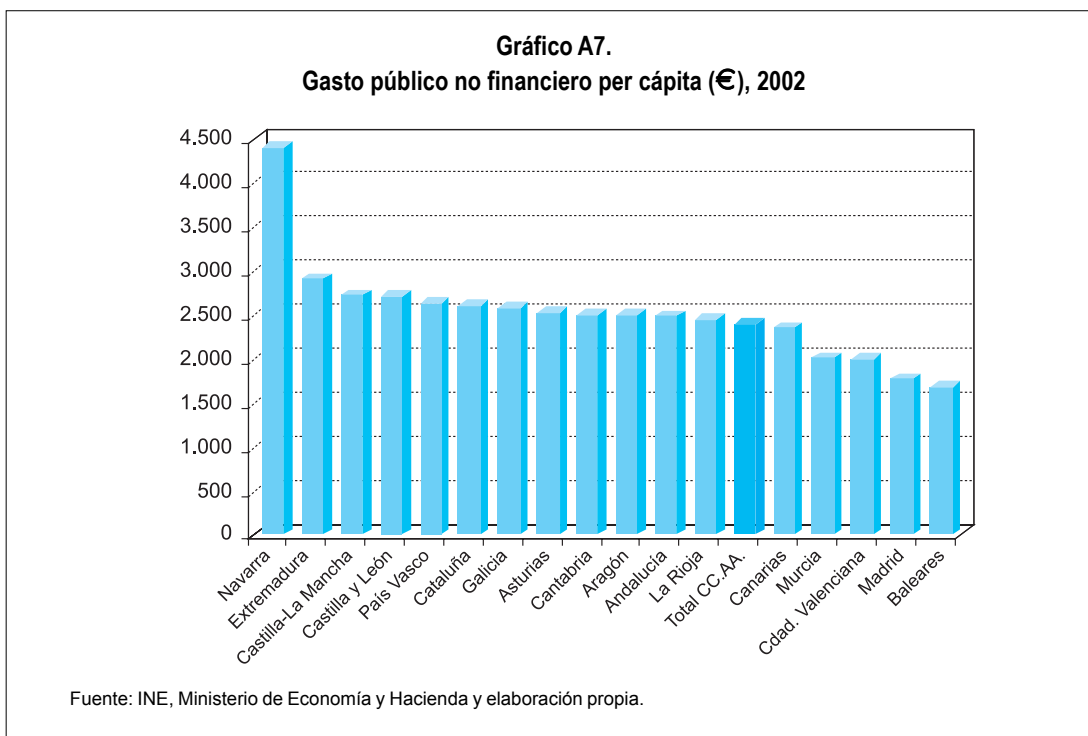


Fuente: INE y elaboración propia.

Gráfico A7.
Gasto público no financiero (% PIB) (2002)



Fuente: INE y elaboración propia.



Cuadro A9.
Importancia relativa del empleo público de la Administración Pública Autónoma (2002)

	% Empleados Administración Pública Autónoma/ Total Empleados CCAA
Andalucía	8,0
Aragón	6,5
Asturias	7,9
Baleares	4,4
Canarias	7,4
Cantabria	6,7
Castilla y León	7,8
Castilla la Mancha	7,3
Cataluña	3,9
C. Valenciana	5,4
Extremadura	10,6
Galicia	7,4
C. Madrid	4,5
C. Murcia	7,0
C. Navarra	6,7
País Vasco	6,1
Rioja	6,2
Total CCAA	6,5

Fuente: INE y elaboración propia.

**Cuadro A10. Clasificación Económica del Gasto de las CCAA. Liquidación del Presupuesto.
Obligaciones Reconocidas. Datos Consolidados (2002)**

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla					País	Rioja	Total				
							León	Mancha	Cataluña	Valencia	Extremadura				Galicia	Madrid	Murcia	Navarra
1. Gastos Personal	33,7	35,3	34,8	26,4	38,4	36,8	35,4	28,3	23,0	37,0	32,8	33,8	25,5	25,6	27,6	23,7	35,7	30,5
2. Gastos Corrientes en Bienes y Serv.	9,5	10,6	13,5	4,1	16,6	12,4	9,9	8,4	8,1	12,2	9,3	12,2	10,3	3,7	9,2	33,1	14,6	11,3
3. Gastos Financieros	2,4	1,5	1,4	1,3	0,9	0,9	0,7	0,7	2,5	3,1	1,0	2,2	2,3	1,3	1,9	1,1	0,9	1,9
4. Transferencias Corrientes	38,0	33,3	20,5	39,0	26,6	24,4	30,4	41,9	55,1	33,7	34,2	30,9	47,7	50,5	41,2	27,9	25,0	39,1
5. Dotación para Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operaciones Corrientes	83,6	80,7	70,0	70,8	82,5	74,5	76,4	79,2	88,7	86,0	77,3	79,1	85,8	81,1	79,9	85,8	76,2	82,8
6. Inversiones Reales	6,3	8,3	17,4	12,0	8,3	18,5	13,1	11,1	5,5	7,8	15,6	9,7	7,7	8,3	9,1	4,2	12,2	8,4
7. Transferencias Capital	10,1	11,0	12,6	17,2	9,2	7,0	10,5	9,7	5,8	6,2	7,1	11,2	6,5	10,6	11,0	10,0	11,6	8,8
Operaciones de Capital	16,4	19,3	30,0	29,2	17,5	25,6	23,6	20,8	11,3	14,0	22,7	20,9	14,2	18,9	20,1	14,2	23,8	17,2
Operaciones no Financieras	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.



Cuadro A11. Clasificación Económica del Gasto de las CCAA Indicadores estadísticos (2002)

% respecto Operaciones no Financieras	Media	Desviación típica	Máximo	Mínimo
1. Gastos Personal	31,3	5,0	38,4	23,0
2. Gastos Corrientes en Bienes y Serv.	11,6	6,3	33,1	3,7
3. Gastos Financieros	1,6	0,7	3,1	0,7
4. Transferencias Corrientes	35,5	9,4	55,1	20,5
5. Dotación para Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0
Operaciones Corrientes	80,0	5,2	88,7	70,0
6. Inversiones Reales	10,2	4,0	18,6	4,2
7. Transferencias Capital	9,8	2,7	17,2	5,9
Operaciones de Capital	20,0	5,2	30,0	11,4

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Cuadro A12. Gasto no financiero por empleado de las CCAA (2002)

	Gasto no financiero por empleado (Miles de €)
Andalucía	88,9
Aragón	80,2
Asturias	87,6
Baleares	80,0
Canarias	79,7
Cantabria	87,4
Castilla y León	83,3
Castilla la Mancha	90,0
Cataluña	134,2
C. Valenciana	84,9
Extremadura	79,4
Galicia	91,5
C. Madrid	76,2
C. Murcia	70,6
C. Navarra	123,7
País Vasco	90,9
Rioja	81,6
Total CCAA	91,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Cuadro A13. Gasto de Personal por empleado de las CCAA (2002)

	Gasto de personal por empleado (Miles de €)
Andalucía	30,0
Aragón	28,3
Asturias	30,4
Baleares	21,1
Canarias	30,6
Cantabria	32,2
Castilla y León	29,5
Castilla la Mancha	26,0
Cataluña	30,9
C. Valenciana	31,4
Extremadura	26,1
Galicia	30,9
C. Madrid	19,5
C. Murcia	18,0
C. Navarra	34,1
País Vasco	21,5
Rioja	29,1
Total CCAA	27,8

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Cuadro A14.
Clasificación funcional del Gasto de las CCAA. Liquidación de Presupuestos. % Total Gastos. Grupos de función y funciones (2002)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	C.León	C.la Mancha	Cataluña	C. Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	P. Vasco	Rioja	Total
0. Deuda Pública	2,2	1,5	1,3	1,3	0,7	0,8	0,7	0,6	2,5	3,0	1,0	2,1	2,3	1,2	1,9	1,1	0,9	1,9
1. Servicios de Carácter Gral.	2,8	4,0	1,8	5,6	2,7	2,1	1,0	2,6	5,1	2,6	1,5	2,4	3,3	1,9	3,3	4,4	3,2	4,9
1.1. Alta Dirección de la Comunidad y del Gobierno	0,4	1,0	0,4	0,9	0,6	0,5	0,2	0,6	0,3	0,4	0,5	0,4	0,3	0,7	0,6	0,9	0,8	0,5
1.2. Administración General	1,0	3,1	1,4	4,1	0,4	1,2	0,7	2,0	2,1	0,4	0,9	0,9	2,8	1,0	1,5	1,2	2,0	3,2
1.3. Relaciones Exteriores	0,1	0,0	0,0	0,6	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,3	0,0	0,1	0,0	0,1	0,5	0,6	0,5	0,1
1.4. Justicia	1,3	0,0	0,0	0,0	1,5	0,1	0,0	0,0	2,7	1,5	0,0	1,1	0,2	0,0	0,7	1,7	0,0	1,1
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	0,3	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,1	0,1	2,7	0,6	0,1	0,3	0,7	0,5	1,8	8,4	0,8	1,2
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	7,6	7,5	9,7	7,1	7,4	5,5	9,1	9,2	6,5	7,0	10,2	7,2	9,2	6,8	9,2	4,1	12,0	7,6
3.1. Seguridad y Protec. Social	4,5	5,0	4,5	4,0	3,8	2,1	6,3	6,6	4,4	4,3	5,3	3,6	6,3	4,7	6,9	3,0	5,3	4,7
3.2. Promoción Social	3,2	2,6	5,2	3,1	3,7	3,4	2,8	2,6	2,1	2,7	4,9	3,6	2,9	2,1	2,2	1,1	6,7	2,9
4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	57,7	55,9	63,8	63,2	71,3	73,4	58,8	45,1	62,7	72,7	52,5	61,8	72,6	73,7	45,4	70,2	61,8	62,7
4.1. Sanidad	31,3	29,7	34,4	24,7	36,1	38,8	30,8	18,5	40,1	38,4	25,4	33,9	35,4	37,5	23,2	34,8	30,1	33,5
4.2. Educación	22,0	22,4	22,2	31,4	29,0	22,7	22,5	23,5	19,2	28,9	21,1	22,7	31,6	29,8	16,1	30,3	22,5	24,2
4.3. Vivienda y Urbanismo	1,3	1,3	2,3	0,7	2,2	0,6	1,4	0,9	0,5	2,0	1,9	1,5	2,6	0,8	1,8	2,3	1,5	1,5
4.4. Bienestar Comunitario	1,8	1,0	2,5	4,5	2,2	8,5	2,8	0,7	1,0	1,0	2,0	1,4	0,9	4,3	1,9	1,1	5,0	1,7
4.5. Cultura	1,3	1,5	2,3	1,6	1,7	2,8	1,3	1,6	1,9	1,7	2,0	2,3	1,9	1,3	2,3	1,6	2,7	1,7
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1
5. Producción Bienes de Carácter Económico	4,7	7,7	12,1	5,7	5,9	7,5	8,3	8,5	4,7	7,3	8,7	7,0	8,9	5,2	8,7	5,6	15,9	6,7
5.1. Infraestr. Básicas y Transp.	3,2	2,5	9,8	3,7	4,7	6,3	4,5	4,6	3,8	4,8	3,6	3,5	7,6	3,7	5,1	3,0	4,5	4,4
5.2. Comunicaciones	0,9	0,0	0,2	0,3	0,4	0,0	0,4	1,4	0,4	0,2	2,6	0,0	0,0	0,2	0,3	1,1	0,0	0,5
5.3. Infraestructuras Agrarias	0,0	4,6	1,3	1,2	0,5	1,2	2,9	2,2	0,0	1,3	2,2	2,6	0,5	0,6	1,9	0,0	10,9	1,1
5.4. Investigación Científica, Técnica y Aplicada	0,5	0,5	0,7	0,3	0,2	0,0	0,5	0,3	0,4	1,0	0,3	0,8	0,8	0,7	1,1	1,4	0,5	0,6
5.5. Inform. Básica y Estadística	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1
6. Regulación Económ. de Carácter General	1,0	2,2	1,7	1,7	3,2	3,5	1,2	0,7	1,0	1,6	1,0	1,2	1,6	1,2	1,8	0,8	2,2	1,3
6.1. Regulación Económica	0,8	1,4	1,3	1,3	2,0	2,9	1,0	0,6	0,5	1,0	0,6	0,9	1,5	1,1	1,4	0,3	2,1	1,0
6.2. Regulación Comercial	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2	0,0	0,5	0,4	0,5	0,3	0,1	0,1	0,2	0,4	0,1	0,3
6.3. Regulación Financiera	0,0	0,5	0,1	0,0	0,9	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,1
7. Regulac. Económica de Sectores Productivos	14,0	20,1	9,3	7,8	3,8	6,6	19,9	23,4	3,8	5,2	25,0	8,4	1,4	9,4	5,7	5,1	3,2	9,6
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	12,1	17,6	5,5	3,7	2,3	3,9	17,7	22,0	3,2	3,4	22,3	6,4	0,5	6,6	2,8	2,7	2,2	7,9
7.2. Industria	0,9	1,3	2,9	1,5	0,6	1,9	1,7	1,1	0,5	0,9	2,3	1,3	0,7	1,6	2,4	1,8	0,3	1,1
7.3. Energía	0,1	0,1	0,0	0,6	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,4	0,0	0,3	0,0	0,1
7.4. Minería	0,1	0,8	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
7.5. Turismo	0,8	0,4	0,7	2,0	0,7	0,8	0,2	0,3	0,0	0,9	0,4	0,4	0,1	0,8	0,4	0,2	0,8	0,5
9. Transf. Admin. Públicas	9,7	0,8	0,0	7,2	4,5	0,0	0,9	9,6	11,1	0,0	0,0	9,6	0,0	0,0	22,3	0,3	0,0	4,0
Total Gastos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de las AA.PP. y elaboración propia

Cuadro A15. Clasificación funcional del Gasto de las CCAA. Indicadores estadísticos. (2002)
 (% s/gasto no financiero)

	Media	Desviación típica	Máximo	Mínimo
0. Deuda Pública	1,5	0,7	3,0	0,6
1. Servicios de Carácter General	3,0	1,3	5,6	1,0
1.1. Alta Dirección de la Comunidad y del Gobierno	0,6	0,2	1,0	0,2
1.2. Administración General	1,6	1,0	4,1	0,4
1.3. Relaciones Exteriores	0,2	0,2	0,6	0,0
1.4. Justicia	0,6	0,8	2,7	0,0
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	1,1	2,0	8,4	0,1
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	8,0	1,9	12,0	4,1
3.1. Seguridad y Protección Social	4,7	1,3	6,9	2,1
3.2. Promoción Social	3,2	1,3	6,7	1,1
4 .Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	62,5	9,2	73,7	45,1
4.1. Sanidad	32,0	6,1	40,1	18,5
4.2. Educación	24,6	4,6	31,6	16,1
4.3. Vivienda y Urbanismo	1,5	0,7	2,6	0,5
4.4. Bienestar Comunitario	2,5	2,0	8,5	0,7
4.5. Cultura	1,9	0,5	2,8	1,3
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,1	0,2	0,6	0,0
5. Producción Bienes Carácter Económico	7,8	2,8	15,9	4,7
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	4,6	1,8	9,8	2,5
5.2. Comunicaciones	0,5	0,7	2,6	0,0
5.3. Infraestructuras Agrarias	2,0	2,6	10,9	0,0
5.4. Invest. Científica., Técnica y Aplicada	0,6	0,4	1,4	0,0
5.5. Información Básica y Estadística	0,1	0,1	0,2	0,0
6. Regulación Económ. de Carácter General	1,6	0,8	3,5	0,7
6.1. Regulación Económica	1,2	0,7	2,9	0,3
6.2. Regulación Comercial	0,3	0,2	0,5	0,0
6.3. Regulación Financiera	0,2	0,3	0,9	0,0
7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos	10,1	7,5	25,0	1,4
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	7,9	7,4	22,3	0,5
7.2. Industria	1,4	0,7	2,9	0,3
7.3. Energía	0,1	0,2	0,6	0,0
7.4. Minería	0,1	0,2	0,8	0,0
7.5. Turismo	0,6	0,5	2,0	0,0
9. Transferencias Administraciones Públicas	4,5	6,3	22,3	0,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Cuadro A16.
Preferencias Sociales de Gasto Público por CCAA (2004)

	Defensa	Educación	Sanidad	Vivienda	Pensiones	Transportes	Seguridad ciudadana	Otras áreas	N.S.	N.C.
Andalucía	1,5	23,7	30,0	13,9	10,7	0,2	11,7	4,1	3,9	0,1
Aragón	0,7	31,0	31,0	14,1	9,2	-	10,9	0,7	2,1	0,4
Asturias	1,1	23,9	13,3	27,6	27,3	0,4	3,8	0,7	1,5	0,4
Baleares	1,3	22,9	32,0	18,6	9,1	0,9	10,0	2,6	2,2	0,4
Canarias	1,0	18,5	30,4	21,7	8,4	1,0	14,9	1,9	1,9	0,3
Cantabria	1,9	21,6	28,9	25,0	8,2	0,5	11,1	1,9	0,5	0,5
Castilla y León	0,7	18,6	40,0	12,6	10,5	0,7	9,3	1,2	6,1	0,5
Castilla - La Mancha	0,6	12,1	33,5	12,1	12,7	0,6	16,3	3,0	7,9	1,2
Cataluña	0,9	19,1	25,3	21,0	13,9	1,5	15,7	1,6	1,0	0,2
Comunidad Valenciana	1,1	22,5	37,2	14,0	9,3	0,7	12,4	0,4	2,0	0,5
Extremadura	1,5	21,9	44,9	13,2	7,2	0,4	8,7	1,1	1,2	-
Galicia	0,9	21,2	35,4	16,6	12,0	0,9	9,4	-	2,6	1,1
Madrid	1,5	18,1	29,8	23,5	5,7	0,2	16,9	1,6	1,8	1,0
Murcia	1,9	15,1	32,5	18,6	11,2	-	15,9	1,2	3,1	0,4
Navarra	0,5	22,6	40,2	19,6	6,4	0,5	8,3	-	2,0	-
País Vasco	0,3	22,5	31,1	25,1	6,5	0,3	5,2	4,9	3,9	0,3
La Rioja	1,0	13,1	29,7	10,5	14,1	0,5	9,5	2,0	19,6	-

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo.



Cuadro A17. Estructura funcional del Gasto de los Estados de países federales

Funciones	Año	Servicios públicos generales	Orden público y seguridad	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar	Vivienda y servicios comunitar.	Transp. y comunicac.	Otros	Total
Australia	1998	10,7	8,2	29,4	20,1	4,8	3,4	8,8	14,7	100,0
Austria	2001	13,0	0,5	19,9	23,3	18,4	4,1	17,8	3,0	100,0
Bélgica	2001	14,6	0,2	42,9	0,8	16,9	2,5	17,2	5,0	100,0
Canadá	2001	1,8	3,5	23,2	31,9	16,3	1,4	3,7	18,1	100,0
Alemania	1996	5,8	8,0	21,9	8,0	17,1	4,1	5,7	29,4	100,0
Suiza	2000	5,1	8,2	24,7	16,6	17,8	2,1	9,8	15,8	100,0
EE.UU.	2000	3,4	4,5	31,0	21,9	18,1	0,7	7,9	12,6	100,0

Fuente: Joumard y Kongsrud (2003).

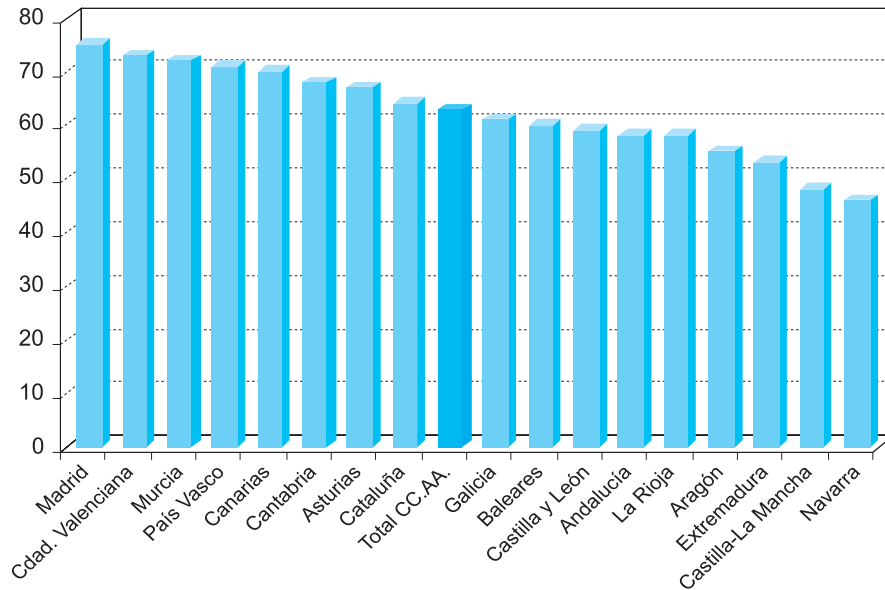
Cuadro A18. Estructura económico-funcional del Gasto de las CCAA. % de los capítulos económicos de gasto sobre el total de cada función. Datos consolidados. (Obligaciones Reconocidas). Total nacional (2002)

Grupos de función y funciones	Gastos de Personal		Gastos corrientes en bienes y servicios		Gastos financieros		Transferencias corrientes		Dotaciones para Amortizaciones		Inversiones reales		Transferencias de capital		Total
0. Deuda Pública	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
1. Servicios de Carácter General	24,9	14,0	0,0	0,0	44,8	0,0	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	9,0	0,0	0,0	100,0
1.1. Alta Dirección de la Comunidad y del Gobierno	3,8	2,0	0,0	0,0	1,9	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	0,8	0,0	0,0	9,4
1.2. Administración General	7,6	7,0	0,0	0,0	40,1	0,0	4,1	0,0	0,0	0,0	4,1	7,0	0,0	0,0	65,7
1.3. Relaciones Exteriores	0,3	0,2	0,0	0,0	1,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	1,2	0,0	0,0	2,8
1.4. Justicia	13,2	4,8	0,0	0,0	1,7	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	2,3	0,1	0,0	0,0	22,1
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	58,4	23,6	0,0	0,0	6,1	0,0	9,6	0,0	0,0	0,0	9,6	2,3	0,0	0,0	100,0
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	21,8	15,9	0,0	0,0	44,5	0,0	4,4	0,0	0,0	0,0	4,4	13,4	0,0	0,0	100,0
3.1. Seguridad y Protección Social	17,9	13,9	0,0	0,0	24,7	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0	2,9	2,8	0,0	0,0	62,2
3.2. Promoción Social	3,9	1,9	0,0	0,0	19,8	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	1,6	10,6	0,0	0,0	37,8
4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	40,2	13,4	0,0	0,0	36,7	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	5,6	4,0	0,0	0,0	100,0
4.1. Sanidad	17,0	10,9	0,0	0,0	23,4	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	1,6	0,6	0,0	0,0	53,5
4.2. Educación	22,1	2,0	0,0	0,0	12,0	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	1,5	0,9	0,0	0,0	38,6
4.3. Vivienda y Urbanismo	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	1,2	0,0	0,0	2,4
4.4. Bienestar Comunitario	0,4	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	1,1	0,8	0,0	0,0	2,7
4.5. Cultura	0,5	0,3	0,0	0,0	0,8	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,0	0,0	2,7
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
5. Producción Bienes Carácter Económico	9,7	3,4	0,2	0,2	16,7	0,0	52,6	0,0	0,0	0,0	52,6	17,4	0,0	0,0	100,0
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	5,1	1,5	0,2	0,2	10,4	0,0	41,5	0,0	0,0	0,0	41,5	7,0	0,0	0,0	65,7
5.2. Comunicaciones	0,2	0,7	0,0	0,0	3,6	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0	2,9	0,7	0,0	0,0	8,1
5.3. Infraestructuras Agrarias	3,0	0,6	0,0	0,0	0,8	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	7,1	4,8	0,0	0,0	16,3
5.4. Invest. Científica, Técnica y Aplicada	1,2	0,5	0,0	0,0	1,8	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	4,7	0,0	0,0	9,2
5.5. Información Básica y Estadística	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,8
6. Regulación Económ. de Carácter General	24,8	20,8	0,5	0,5	16,2	0,0	18,5	0,0	0,0	0,0	18,5	19,2	0,0	0,0	100,0
6.1. Regulación Económica	22,4	17,5	0,4	0,4	8,6	0,0	17,2	0,0	0,0	0,0	17,2	5,0	0,0	0,0	71,1
6.2. Regulación Comercial	1,2	1,8	0,0	0,0	6,4	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	10,6	0,0	0,0	20,8
6.3. Regulación Financiera	1,3	1,4	0,1	0,1	1,3	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,4	3,6	0,0	0,0	8,1
7. Regulac. Económ. de Sectores Productivos	7,3	2,1	0,0	0,0	54,4	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	3,4	32,9	0,0	0,0	100,0
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	5,5	1,4	0,0	0,0	52,1	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	2,4	20,4	0,0	0,0	81,8
7.2. Industria	1,2	0,4	0,0	0,0	1,2	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3	8,7	0,0	0,0	11,8
7.3. Energía	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,7	0,0	0,0	1,0
7.4. Minería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	0,0	0,0	0,7
7.5. Turismo	0,4	0,2	0,0	0,0	1,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,5	2,6	0,0	0,0	4,7
9. Transferencias Administraciones Públicas	0,0	0,0	0,0	0,0	93,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,4	0,0	0,0	100,0
Total Gastos	30,5	11,3	1,9	1,9	39,0	0,0	8,4	0,0	0,0	0,0	8,4	8,8	0,0	0,0	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

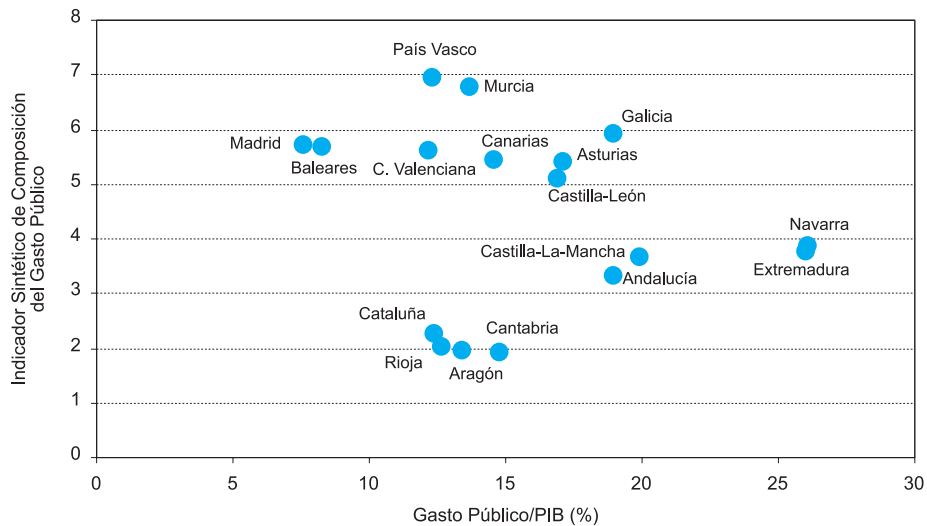


Gráfico A19. Importancia relativa del gasto en Educación, Sanidad, Infraestructuras Básicas, Comunicaciones e Investigación en el Gasto Público no financiero de las CCAA españolas (2002)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de la AAPP y elaboración propia.

Gráfico A20. Indicador sintético de composición del Gasto Público por CCAA españolas (2002)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, INE y elaboración propia.

Cuadro A21.
Definición y fuentes de las variables empleadas en el análisis de regresión

Variable	Definición	Fuentes estadísticas
<i>POP</i>	Población	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>TPOP>65</i>	Población de más de 65 años	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>TPOP<16</i>	Población de edad igual o inferior a 16 años	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>TSUP</i>	Superficie (kilómetros cuadrados)	Anuario Estadístico de España, 2002. INE
<i>POP>65</i>	Población de más de 65 años (%)	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>POP<16</i>	Población de edad igual o inferior a 16 años (%)	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>PIPPC</i>	PIB per cápita (miles de €)	Cuentas Económicas, 2002 y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>SUP</i>	Superficie por habitante (kilómetros cuadrados)	Anuario Estadístico de España, 2002 y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>DESEM</i>	Número de desempleados	EPA, 2002. INE
<i>INS</i>	Variable ficticia que toma el valor 1 para Islas Baleares y Canarias y 0 en el resto de CCAA	
<i>MUN</i>	Número de municipios por habitante	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>CREPOP</i>	Crecimiento de la población durante el periodo 1995-2002	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>VIV</i>	Número de viviendas por habitante	Censo de Población y Viviendas, 2001
<i>SUPBOS</i>	Superficie de bosque por habitante (km ²)	Anuario Estadístico de España, 2002 y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>POPRUR</i>	Porcentaje de la población que habita en municipios de menos de 5.000 habitantes	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>POPURB</i>	Porcentaje de la población que habita en municipios de más de 50.000 habitantes	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>GTPC</i>	Gasto público autonómico total por habitante (miles de €)	Gasto Público de las CC.AA, 2002, Ministerio de Economía y Hacienda y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>RENTA</i>	Renta familiar bruta disponible por habitante (miles de €)	Cuentas Económicas, 2002 y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>POPPOB</i>	Porcentaje de personas por debajo del umbral de pobreza (60% de la mediana de los ingresos)	Encuesta de condiciones de vida, 2004 y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>DISCAP</i>	Número de personas con discapacidad por habitante	Encuesta de discapacidades, deficiencias y estado de salud, 1999 y Padrón Municipal, 2002. INE
<i>INMIG</i>	Número de extranjeros con tarjeta de residencia por habit.	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>FUM</i>	Porcentaje de la población fumadora	Encuesta Nacional de Salud, 2002. INE y Ministerio de Sanidad y Consumo
<i>BEB</i>	Porcentaje de la población bebedora	Encuesta Nacional de Salud, 2002. INE y Ministerio de Sanidad y Consumo
<i>MORT</i>	Tasa de mortalidad (%)	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>ALINM</i>	Número de alumnos extranjeros en educación primaria con respecto al total matriculados en centros públicos (%)	Estadísticas de Enseñanzas no Universitarias, 2002. Ministerio de Educación y Ciencia
<i>POPANALF</i>	Porcentaje de la población de más de 16 años analfabeta	Padrón Municipal, 2002. INE
<i>ALPUB</i>	Número total de alumnos matriculados en centros públicos/ población de menos de 16 años (%)	Estadísticas de Enseñanzas no Universitarias, 2002. Ministerio de Educación y Ciencia
<i>ALPRIV</i>	Número total de alumnos matriculados en centros privados/ población de menos de 16 años (%)	Estadísticas de Enseñanzas no Universitarias, 2002. Ministerio de Educación y Ciencia

Cuadro A21 (Continuación).
Definición y fuentes de las variables empleadas en el análisis de regresión

Variable	Definición	Fuentes estadísticas
UNIPUB	Número total de alumnos matriculados en universidades públicas/ población con edades comprendidas entre 18 y 29 años	Estadísticas de Enseñanzas Universitarias, 2002. Ministerio de Educación y Ciencia
UNIPRIV	Número total de alumnos matriculados en universidades privadas/ población con edades comprendidas entre 18 y 29 años	Estadísticas de Enseñanzas Universitarias, 2002. Ministerio de Educación y Ciencia
POP1829	Porcentaje de la población con edades comprendidas entre 18 y 29 años	Padrón Municipal, 2002. INE
TPARO	Tasa de paro de personas con edades de 25 a 44 años (%)	EPA, 2002. INE
VIVLUZ	Número de viviendas con problemas de luz por habitante	Censo de Población y Viviendas, 2001
VIVRUID	Número de viviendas con problemas de ruido por habitante	Censo de Población y Viviendas, 2001
VIVCON	Nº de viviendas con problemas de contaminación por habit.	Censo de Población y Viviendas, 2001
VIVDEL	Nº de viviendas con problemas de delincuencia por habitante	Censo de Población y Viviendas, 2001
PRESAL	Esfuerzo de compra de vivienda (aproximado por el número de salarios medios necesarios para adquirir una vivienda tipo de 90 metros cuadrados)	Encuesta de coste laboral, 2002. INE y Encuesta de precios de la vivienda, 2002. Ministerio de la Vivienda.
NBIB	Número de bibliotecas por habitante	Estadísticas de Bibliotecas, 2001. y Padrón Municipal, 2002. INE
NMUS	Número de museos por habitante	Estadísticas de Museos, 2001. y Padrón Municipal, 2002. INE
VBIB	Número de visitas a bibliotecas por habitante	Estadísticas de Bibliotecas, 2001. y Padrón Municipal, 2002. INE
VMUS	Número de visitas a museos por habitante	Estadísticas de Museos, 2001. y Padrón Municipal, 2002. INE
POP2540	Porcentaje de la población con edades comprendidas entre 25 y 40 años	Padrón Municipal, 2002. INE
POP4065	Porcentaje de la población con edades comprendidas entre 40 y 65 años	Padrón Municipal, 2002. INE

Cuadro A22. Factores explicativos del Gasto Público Total (2002)

	Variable Dependiente GT (gasto total)	Variable Dependiente GTSS (gasto total con exclusión de la sanidad)
TPOP	0,772**	0,784**
TPOP>65	0,322**	0,323**
TPOP<16	-0,066	0,022
PIBPC	-0,028	-0,027
TSUP	0,062	0,126
DESEM	-0,064	-0,155
INS	-0,03	-0,013
R ² ajustado	0,99	0,925

Estimación por Mínimos Cuadros Ordinarios. Coeficientes estandarizados.

Número de Observaciones: 17

* Significativo al 5%. ** Significativo al 1%.

Cuadro A23. Factores explicativos del Gasto Público Total (2002)

	<i>GGEN</i>	<i>GSEG</i>	<i>GSSOC</i>	<i>GSAN</i>	<i>GEDUC</i>	<i>GVIV</i>	<i>GCUL</i>
<i>MUN</i>	1,014						
<i>CREPOP</i>	0,129*					0,235	
<i>VIV</i>		0,166*					
<i>SUPBOS</i>		0,735**					
<i>POP>65</i>			0,298**	0,297**			0,151
<i>POP<16</i>			0,075	0,141*	-0,655*		
<i>POPPOB</i>			1,102**				
<i>DISCAP</i>			0,028*	0,367*			
<i>INMIG</i>			0,403*				
<i>FUM</i>				0,077			
<i>BEB</i>				0,350			
<i>MORT</i>				1,001**			
<i>ALINM</i>					0,329*		
<i>POPANALF</i>					0,498*		
<i>ALPUB</i>					0,748**		
<i>ALPRIV</i>					0,348		
<i>UNIPUB</i>					0,102**		
<i>UNIPRIV</i>					0,008		
<i>TPARO</i>					0,084		
<i>POP1829</i>					-0,436*		
<i>VIVLUZ</i>						0,552*	
<i>VIVRUID</i>						2,420**	
<i>VIVCON</i>						0,821*	
<i>VIVDEL</i>						1,311**	
<i>PRESAL</i>						0,495	
<i>NBIB</i>							0,597
<i>NMUS</i>							0,331
<i>VBIB</i>							0,526
<i>VMUS</i>							0,015
<i>POP2540</i>							0,121
<i>POP4065</i>							0,286
<i>GT</i>	0,321	0,208			0,228*		
<i>SUP</i>	1,033	-0,232*	0,265	0,234	0,563		
<i>RENTA</i>	-0,120	0,068	0,507	0,503*	0,980**	0,287	0,512**
<i>POPRUR</i>	0,420	1,149*	0,603	0,180		0,836**	0,126
<i>POPURB</i>	0,040**	0,807**	0,549	0,289	0,619	0,249**	0,117
R ² ajustado	0,366	0,310	0,885	0,795	0,821	0,845	0,584



Cuadro A24. Indicadores de Producto Público por CCAA. (2002)

	ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD		EDUCACIÓN		SANIDAD		SEG. SOCIAL Y ASIST. SOCIAL		VIVIENDA		TRANSPORTE		CULTURA	
	Detenidos (por delitos) por 1000 hab (1)	Litigiosidad (2)	Alum. por centro público (3)	Alum. (1º/2º ciclo) univ. pública (3)	Camas públ. por 1000 hab (4)	Benef. Prest. Desem / nº desempleo (5)	Benef. Prest. Contrib por 1000 hab (5)	VPO inic. por 1000 hab (6)	Mercancías (Mill. Tn-km) (7)	Préstamos por hab (8)				
Andalucía	5,7	202	365,9	26.881,2	2,1	0,6	165,0	1,7	18.797,0	0,4				
Aragón	4,0	127	256,2	35.471,0	3,3	0,7	213,5	2,2	6.535,0	1,6				
Asturias	4,3	139	259,9	33.419,0	2,7	0,5	264,1	0,9	3.698,0	1,5				
Baleares	6,9	216	339,8	12.138,0	2,4	1,1	159,9	0,5	492,0	0,4				
Canarias	7,7	193	289,7	23.332,5	2,5	0,6	114,9	1,3	685,0	0,5				
Cantabria	4,6	152	230,4	12.237,0	2,5	0,6	222,2	1,0	2.348,0	-				
Castilla y León	2,8	133	251,8	20.037,3	3,0	0,5	175,5	1,1	11.907,0	2,5				
Castilla - La Mancha	4,0	119	297,5	29.035,0	2,4	0,5	227,1	1,6	9.050,0	2,2				
Cataluña	3,5	167	248,8	24.283,3	1,6	0,9	207,0	0,8	23.026,0	1,7				
C. Valenciana	6,7	201	333,8	26.926,8	2,1	0,7	173,3	1,9	16.375,0	0,7				
Extremadura	3,1	119	269,4	25.652,0	3,2	0,6	183,1	2,0	2.229,0	1,1				
Galicia	3,6	140	209,4	28.365,3	2,8	0,5	249,1	1,8	9.521,0	0,4				
Madrid	4,8	199	387,2	34.878,5	2,0	0,7	146,2	2,2	10.022,0	0,9				
Murcia	5,6	161	332,4	17.300,5	2,0	0,7	160,0	1,6	4.903,0	0,8				
Navarra	2,5	111	230,3	7.681,0	2,4	0,7	182,3	2,4	3.050,0	1,5				
País Vasco	3,1	120	289,6	50.869,0	2,5	0,6	208,7	3,4	8.751,0	0,9				
La Rioja	4,3	121	327,9	6.825,0	2,9	0,7	201,0	2,6	1.459,0	1,2				
Total CCAA	4,7	171	299,6	25.865,0	2,3	0,6	184,4	1,7	7.814,0	1,0				

Fuente: (1) Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia. (2) Consejo General del Poder Judicial. (3) Ministerio de Educación y Ciencia y elaboración propia. (4) Ministerio de Sanidad y Consumo. (5) INE y elaboración propia. (6) Ministerio de Vivienda y elaboración propia. (7) Ministerio de Fomento. (8) Ministerio de Cultura.
 Nota: (2) Asuntos ingresados en todas las jurisdicciones por 1.000 habitantes. (3) Alumnos matriculados. (4) Datos referidos a 2001. (5) Datos referidos a 2004. (7) Transporte interior según CCAA de origen. (8) Se refiere a préstamos realizados por «bibliotecas públicas» o de acceso público, no sólo de titularidad pública.

Cuadro A25. Indicadores de gasto público por funciones (2002)

	Educación de no Universitaria		Educación Universitaria		Sanidad (1)	Transporte y Comunicaciones
	Gtos público por alumno (€)	Importe medio de beca (€)	Gasto público por alumno (€)	Importe medio de beca (€)	Gasto público por persona protegida (€)	Inversión (Mil. €/100 Km)
Andalucía	3.429,6	189,3	4.641,8	768,4	775	1.480,5
Aragón	5.320,8	340,4	5.151,6	754,1	909	594,7
Asturias	5.398,1	247,3	4.537,3	676,1	874	2.199,1
Baleares	5.364,6	240,8	4.885,3	548,1	688	--
Canarias	4.201,7	213,1	5.531,5	649,6	825	--
Cantabria	5.018,3	237,0	6.106,8	644,0	932	2.715,3
Castilla y León	5.363,9	146,3	13.087,4	910,2	850	709,9
Castilla - La Mancha	4.220,1	264,6	2.074,9	814,0	785	694,3
Cataluña	5.083,4	323,5	5.894,4	695,3	814	3.780,8
C. Valenciana	4.758,8	177,6	6.696,1	688,3	748	1.911,5
Extremadura	4.131,8	172,3	3.790,5	881,1	837	249,3
Galicia	4.876,6	230,4	4.732,4	744,2	851	1.102,1
Madrid	4.803,6	198,3	6.017,2	749,5	799	1.869,0
Murcia	3.832,8	187,9	5.206,3	779,5	819	1.354,5
Navarra	7.229,2	182,0	8.670,8	1.125,4	961	3.811,3
País Vasco	10.569,2	215,2	5.241,0	645,1	911	7.315,1
La Rioja	5.255,3	251,2	4.725,8	783,3	847	1.387,8
Total CCAA	4.672,9	205,0	5.630,6	752,2	837	1.458,6

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, INE, Ministerio de Sanidad y Consumo, Ministerio de Fomento y elaboración propia.
 Nota: (1) Datos referidos a 2001.

Cuadro A26. Indicador de Calidad: Sanidad (2004)

	Funciona bastante bien bastante bien	Funciona bien, pero necesita cambios	Necesita cambios fundamentales	Está tan mal que necesitamos rehacerlo	Media
Andalucía	15,3	50,6	29,2	5,0	6,0
Aragón	20,6	50,2	24,9	4,3	6,2
Asturias	57,2	34,4	8,1	0,4	7,4
Baleares	18,4	43,2	31,4	7,0	6,1
Canarias	11,5	31,8	43,3	13,4	5,6
Cantabria	30,2	47,5	17,8	4,5	6,3
Castilla y León	18,2	53,7	24,9	3,3	6,2
Castilla - La Mancha	27,4	51,7	16,9	4,0	6,6
Cataluña	17,7	49,8	26,9	5,8	6,1
Comunidad Valenciana	16,5	50,8	28,4	4,3	6,1
Extremadura	21,3	45,6	28,5	4,6	6,2
Galicia	15,8	47,6	30,6	5,9	5,4
Madrid	14,1	43,0	35,3	7,6	5,9
Murcia	23,5	50,6	25,1	0,8	6,3
Navarra	49,0	39,6	10,9	0,5	7,2
País Vasco	35,8	46,3	17,1	0,8	6,8
La Rioja	40,0	40,5	13,3	6,2	6,8
SNS	19,8	47,1	27,1	5,0	6,1

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo

Nota: Las cuatro primeras columnas reflejan la opinión de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema sanitario. La última columna refleja el grado de satisfacción de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema sanitario público. El valor 1 significa que el ciudadano está muy insatisfecho y el 10 que está muy satisfecho.



Cuadro A27. Indicadores de Eficacia: Educación y Sanidad (2003)

	EDUCACIÓN	SANIDAD					TOTAL
	Alumnos que terminaron sus estudios/Alum. matriculados% (1)	MUY BUENO	Valoración del estado de salud percibida (%)				
			BUENO	REGULAR	MALO	MUY MALO	
Andalucía	15,6	14,2	55,9	21,6	5,5	2,8	100
Aragón	16,3	7,3	68,8	17,6	5,3	0,9	100
Asturias	20,4	8,3	55,3	25,6	8,4	2,4	100
Baleares	14,1	18,0	50,6	23,6	6,2	1,7	100
Canarias	14,5	13,8	50,8	24,7	8,4	2,4	100
Cantabria	18,9	13,5	55,5	24,5	5,8	0,7	100
Castilla y León	17,5	8,3	64,9	20,8	4,9	1,0	100
Castilla - La Mancha	15,3	12,3	53,5	26,7	5,8	1,7	100
Cataluña	14,4	17,9	54,3	20,2	5,9	1,7	100
C. Valenciana	15,5	9,5	67,8	15,4	5,5	1,9	100
Extremadura	16,3	10,7	56,7	24,5	6,0	2,2	100
Galicia	18,3	10,7	50,5	27,3	8,3	3,2	100
Madrid	15,2	14,6	59,9	19,8	4,6	1,1	100
Murcia	15,3	16,3	56,7	19,6	5,3	2,2	100
Navarra	17,5	16,5	59,6	18,0	5,2	0,7	100
País Vasco	17,8	14,1	60,8	19,5	4,8	0,8	100
La Rioja	17,0	10,2	68,2	16,4	4,1	1,2	100
Total CCAA	15,8	13,4	57,9	21,1	5,8	1,9	100

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia y Ministerio de Sanidad y Consumo.
 Nota: (1) Alumnos de Enseñanza no universitaria de Régimen General.



MEDITERRANEO ECONOMICO

Un balance del Estado de las Autonomías

- La experiencia autonómica en España.
Consecuencias políticas, económicas y sociales
- Financiación y gasto de las CCAA
- Dinámica económica en la España de las autonomías
- Funciones y políticas autonómicas

EL CRECIMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: UN ANÁLISIS GRÁFICO *

José Villaverde Castro **

1. Introducción

A lo largo de los últimos veinte años, las regiones españolas han experimentado un proceso de crecimiento económico que, en líneas generales, consideramos que tiene que valorarse de forma muy positiva. Aún cuando esta afirmación pueda considerarse un juicio de valor, la misma tiene una fundamentación sólida, ya de que el mencionado crecimiento no sólo ha permitido mejorar el nivel de vida de los ciudadanos de forma evidente sino que, además, ha logrado reducir las diferencias en relación con otras áreas más desarrolladas, en particular con la Unión Europea.

En este sentido, el objetivo básico de este trabajo no es otro que intentar poner de manifiesto los rasgos más sobresalientes del crecimiento económico de las regiones españolas entre 1985 y 2004. Para ello, el trabajo –en cuya realización se ha utilizado información estadística procedente del INE, FUNCAS y MAS *et al.* (2005)¹ - se articula en tres secciones relacionadas entre sí. En la primera se examina el crecimiento real regional, centrado tanto en el seguimiento de variables absolutas (VAB, población y empleo) como relativas (VAB per capita y productividad). En la sección segunda se pasa revista a algunos de los factores que pueden explicar el diferencial de desarrollo y crecimiento de las regiones. Seguidamente, en la sección tercera se aborda el estudio del nivel y evolución de las disparidades regionales en España, al tiempo que se aportan algunos elementos que permiten entender mejor la razón de ser de tales disparidades. Como es habitual, la última sección presenta las conclusiones más relevantes.

La originalidad del trabajo –sustentado como es lógico en el análisis económico- radica en la aplicación de un enfoque fundamentalmente gráfico, que, creemos, permite una rápida visualización de todos los fenómenos considerados. Al objeto de que la comprensión sea evidente e inmediata, todos los gráficos de una misma figura se presentan en la misma escala².

* Mi agradecimiento al profesor Adolfo Maza, por los útiles comentarios y sugerencias realizados.

** Universidad de Cantabria.

1 Los datos de FUNCAS se han utilizado para las variables VAB, empleo y población, así como para las variables derivadas de éstas. Los datos de Mas *et al.* (2005) se han utilizado para calcular los ratios correspondientes a las dotaciones de capital, mientras que los del INE se han utilizado para la obtención de la ratio "I+D/PIB".

2 La única excepción es la relativa a las Figuras 9 y 12, en las que el mantenimiento de la misma escala en todos los gráficos habría impedido visualizar con claridad las diferencias regionales.

2. El crecimiento económico regional, 1985-2004

España como país, y la mayoría de las comunidades autónomas a título individual, experimentaron entre 1985 y 2004 un proceso de crecimiento económico que, sin ningún género de dudas, puede calificarse de muy aceptable. La justificación de este aserto se sustenta en la información transcrita en la Figura 1, en cuyos gráficos la línea de trazo continuo representa el valor de la media nacional correspondiente a cada variable analizada³. En particular, la observación de esta figura permite extraer las conclusiones siguientes:

1. Se ha producido un crecimiento generalizado tanto del VAB como del empleo; el primero ha superado el 3,2% de media anual mientras que el segundo ha estado ligeramente por encima del 2%.
2. Pese a ello, las diferencias regionales han sido sustanciales, siendo respectivamente Murcia y Asturias las comunidades que, en las dos variables mencionadas, han obtenido los mejores y peores registros.
3. El crecimiento de la población ha sido poco intenso y marcadamente diferenciado por comunidades autónomas, anotando cinco de ellas una evolución demográfica negativa.
4. Las regiones de la Cornisa Cantábrica (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco) han sido, en relación con las tres variables comentadas, menos dinámicas que el conjunto nacional, y han anotado, como norma, los peores resultados. En el extremo opuesto se sitúan, regularmente, Murcia, Canarias, La Rioja, Navarra, Comunidad Valenciana y Madrid, comunidades todas ellas que han experimentado siempre un comportamiento más expansivo que la media nacional.

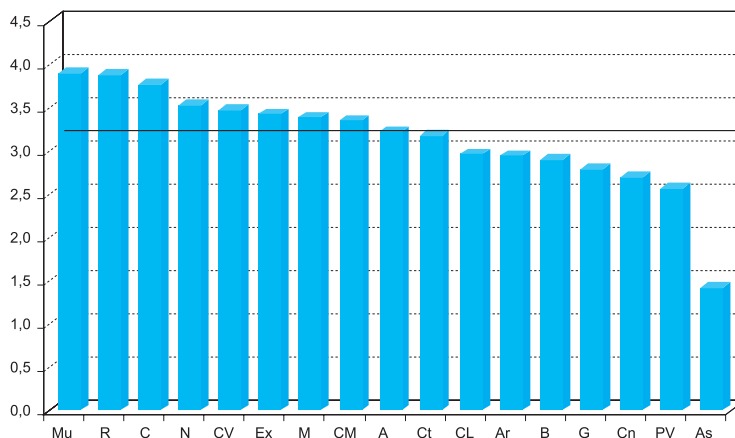
La evolución mencionada ha supuesto, como es lógico, algunos cambios en la concentración geográfica de las tres magnitudes. En particular, la Figura 2 pone de relieve que, en lo que se refiere a la población y el empleo, la mencionada concentración ha experimentado una tendencia permanentemente alcista, mientras que en lo que concierne al VAB (aunque con ligeras oscilaciones anuales) no ha sufrido cambios significativos con el paso del tiempo. Además, la Figura 2 muestra que existe una mayor concentración del VAB que del empleo, y que la de esta variable es, a su vez, algo mayor que la de la población. La tendencia, sin embargo, parece ser a converger.

3 En todos los casos en los que aparece una línea continua, la interpretación es la misma que en la Figura 1: refleja el valor correspondiente a la media nacional de la variable analizada.

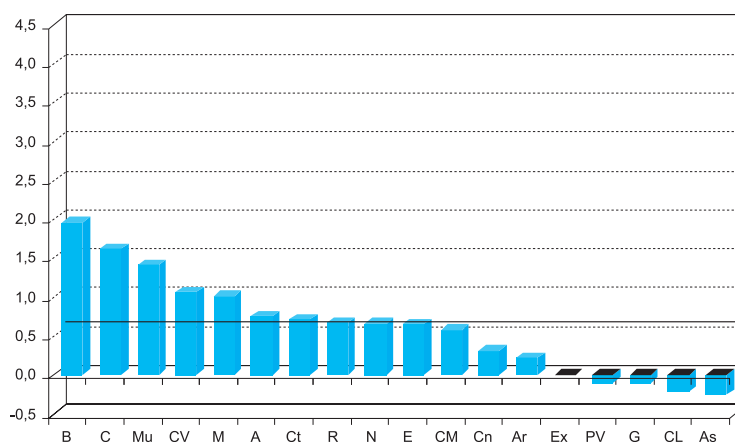


**Figura 1. Evolución del VAB, población y empleo, 1985-2004
 (Tasas de crecimiento)**

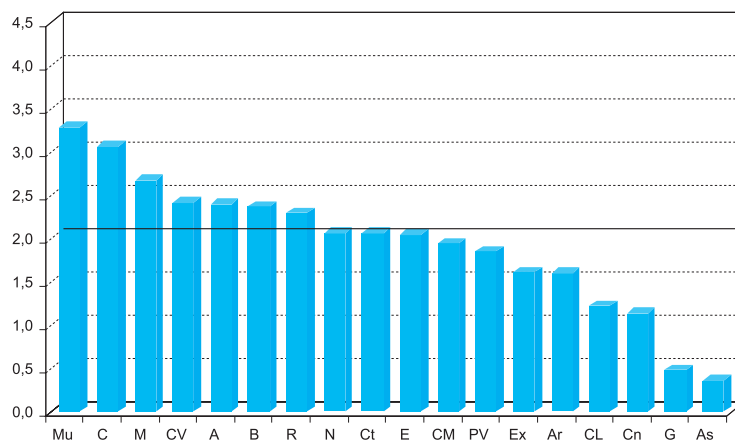
VAB

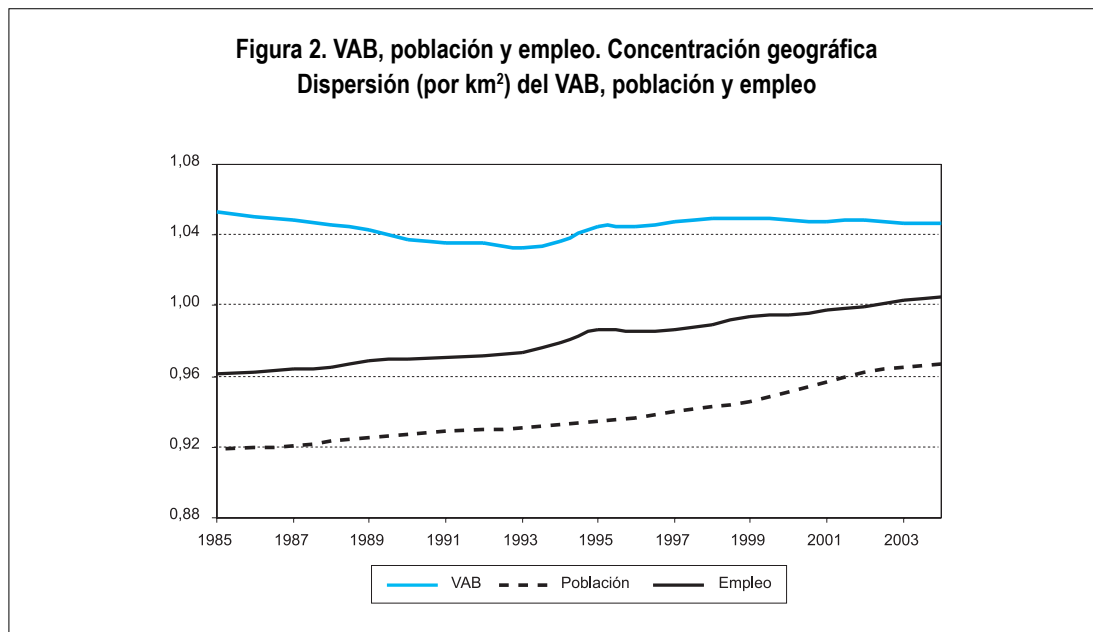


Población



Empleo



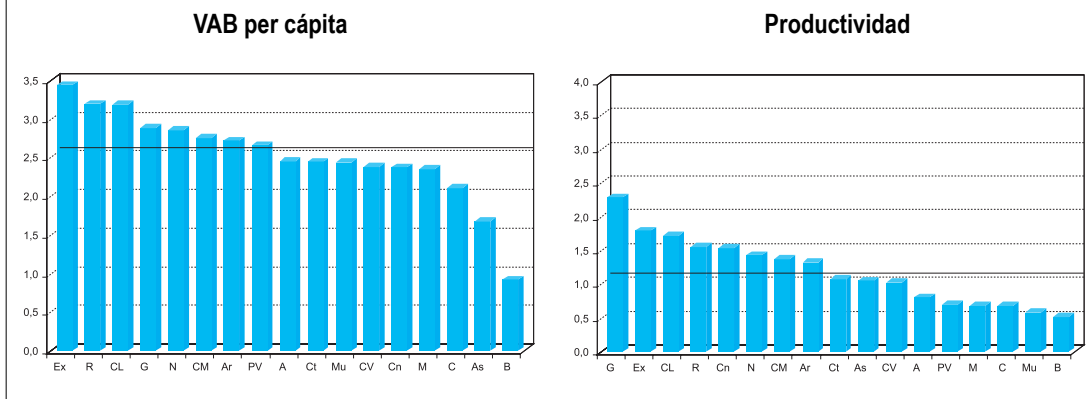


El análisis simultáneo del VAB y la población, por un lado, y del VAB y el empleo, por otro, nos permite efectuar el seguimiento del VAB per capita y la productividad, consideradas como las variables más representativas del nivel de desarrollo y competitividad de una economía. En este sentido, la Figura 3 muestra algunos rasgos de interés, entre los que sobresalen dos: por un lado, que todas las regiones vieron acrecentados, en términos reales, su VAB per capita y su productividad; y, por otro lado, que el comportamiento por comunidades autónomas fue muy desigual, siendo digno de destacar que, excluidos los casos de La Rioja y Navarra (que siguieron logrando registros mejores que la media nacional), fueron algunas de las regiones menos desarrolladas (Extremadura, Galicia y las dos Castillas) las que se comportaron de forma más destacada. Asimismo, se observa que el VAB per capita ha crecido más que la productividad, lo que constituye el resultado lógico (mostrado ya en la Figura 1) de que el empleo haya crecido más que la población.

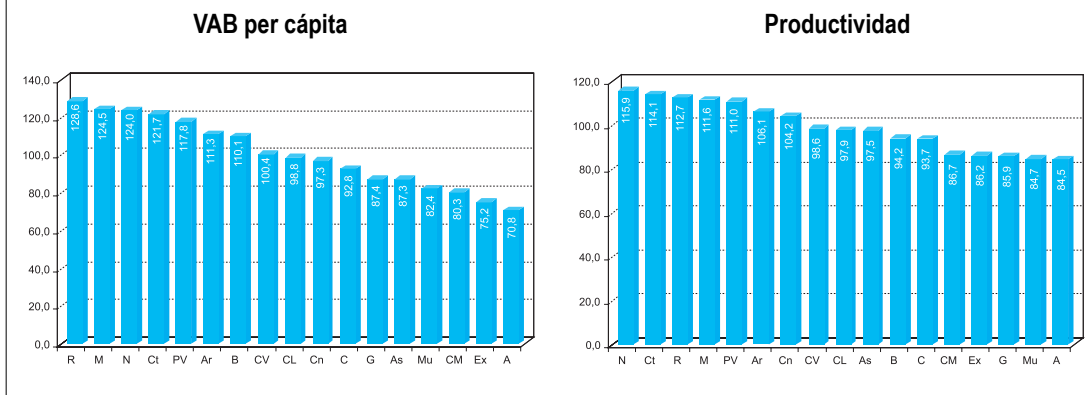
Por último, la consideración conjunta de la evolución del VAB per capita y la productividad por un lado, y de sus niveles en el año base por otro, permite identificar cual es la situación actual en la que se encuentran las regiones españolas en relación con ambas variables. En este sentido, la Figura 4 muestra que las regiones que disfrutaban de un mayor nivel de desarrollo (VAB per capita) y que son más competitivas (productividad) son las que se sitúan en el Valle del Ebro (La Rioja, Navarra, Aragón y Cataluña), a las que hay que añadir el País Vasco y Madrid; por el contrario, la España menos desarrollada y menos competitiva se ubica, como regla general, en el centro-sur del país (Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia) y en el noroeste (Galicia). Además, se aprecia de forma meridiana que los perfiles del VAB per capita y de la productividad y la ordenación regional de ambas magnitudes son muy similares, lo que evidencia la alta correlación que existe entre ellas.



**Figura 3. Evolución del VAB per cápita y productividad, 1985-2004
 (Tasas de crecimiento)**



**Figura 4. VAB per cápita y productividad 2004
 (España = 100)**



3. Factores explicativos de las diferencias en VAB per capita y productividad

Examinado el nivel relativo y la evolución de nuestras comunidades en lo que concierne al VAB per capita y la productividad, procedemos en esta sección a preguntarnos por las causas que están detrás de las diferencias comentadas.

En relación con la renta per capita, el primer gráfico de la Figura 5 refleja, para cada comunidad autónoma, la diferencia logarítmica entre el nivel de esta magnitud (VAB per capita) y la media nacional, mientras que los dos gráficos restantes representan la descomposición de tal diferencia entre diferencias logarítmicas de productividad y tasa de ocupación⁴. La conclusión más importante que se puede extraer es que, en líneas generales, las diferencias de productividad explican en torno a dos tercios de las diferencias en renta por habitante, hecho que, sin embargo, no impide la existencia de algunas excepciones importantes, tales como las de Baleares y Asturias. Otras conclusiones no son, en principio, tan fáciles de extraer, aunque pueden apreciarse al menos dos situaciones bastante distintas:

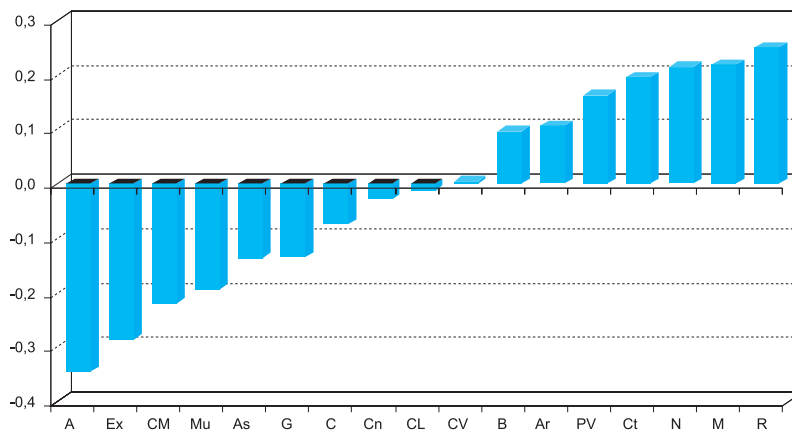
1. Por un lado, se observa que las regiones más pobres (ricas) registran generalmente una menor (mayor) productividad y una menor (mayor) tasa de ocupación que la media del país; cuantitativamente, sin embargo, sólo en los casos más extremos (Andalucía y Extremadura por un lado, y La Rioja y Madrid por el otro), la aportación de ambos componentes fue relativamente similar. Dos excepciones notables a esta norma son las protagonizadas, por un lado, por Galicia, cuya menor renta per capita se explica completamente por su menor productividad ya que, aunque en escasa medida, su tasa de ocupación supera a la media nacional; en el sentido opuesto se puede contabilizar el caso ya mencionado de Baleares, cuya mayor renta per capita es resultado exclusivo de su mayor tasa de ocupación, ya que la productividad del archipiélago es inferior a la media nacional.
2. Por otro lado, hay que contabilizar el caso de las regiones en las que la contribución de los dos factores mencionados se manifiesta en direcciones opuestas. Así, entre las que tienen un VAB per capita inferior a la media nacional, Cantabria lo tiene por su menor tasa de ocupación, ya que la productividad supera a la del conjunto del país; en Castilla y León, por el contrario, se produce la situación opuesta. A su vez, entre las regiones más ricas que la media, la Comunidad Valenciana y Baleares lo son, sobre todo esta última (tal y como se manifestó previamente), merced a disfrutar de una tasa de ocupación superior a la media española, ya que los valores de la productividad son, en ambos casos, menores.

4 El fundamento de esta descomposición puede verse, entre otros, en VILLAVERDE (2001)

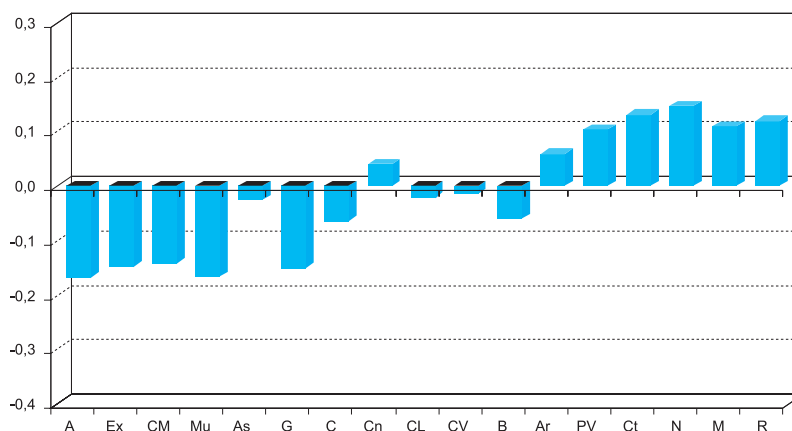


Figura 5. Diferencias de VAB per cápita (2004)

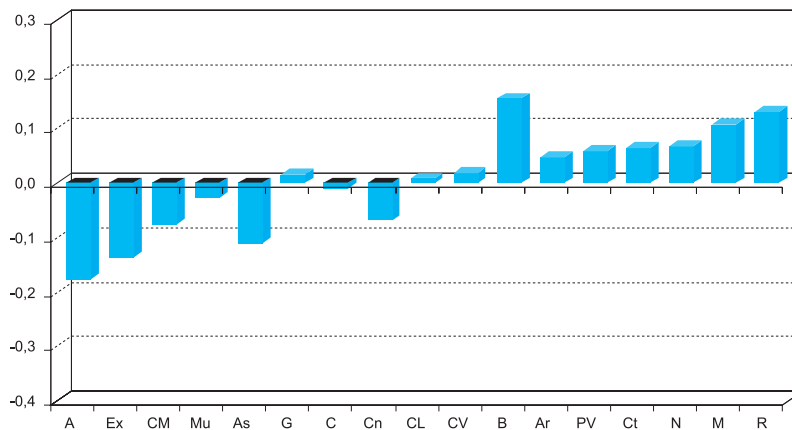
Diferencias con relación a la media del logaritmo del VAB per cápita



Diferencias con relación a la media del logaritmo de la productividad



Diferencias con relación a la media del logaritmo de los empleos per cápita



Dado que las diferencias de productividad agregada son el principal determinante de la desigualdad en VAB per capita, nuestra atención se centra en entender los motivos por los que surgen estas diferencias. Para ello hacemos uso de dos enfoques complementarios: de acuerdo con el primero, la productividad agregada no es más que la suma de las productividades sectoriales ponderadas por el peso del empleo en cada sector⁵; de acuerdo con el segundo, anclado en la teoría del crecimiento, las diferencias de productividad pueden explicarse, básicamente, por diferencias en las dotaciones de capital y tecnológicas.

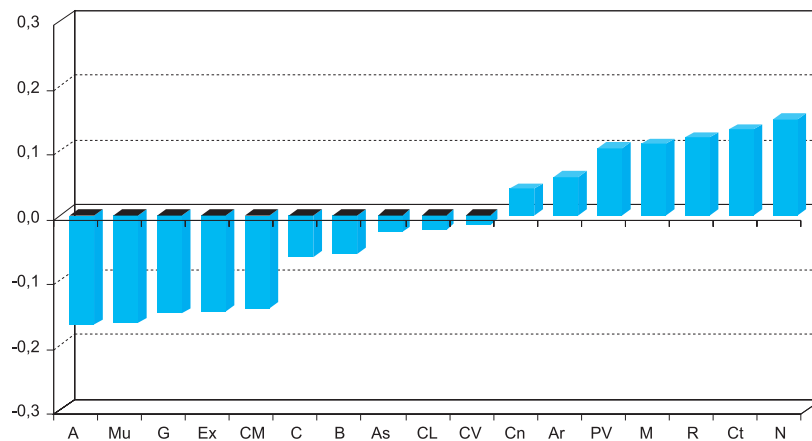
A tenor, pues, del primer enfoque, las diferencias regionales pueden ser consecuencia de diferencias en la productividad de los sectores, de diferencias en la estructura del empleo o, como es habitual, de ambas cosas. En este sentido, la Figura 6, elaborada metodológicamente de la misma forma que la Figura 5, muestra unos resultados mucho más complejos que los anteriormente expuestos. En esencia, sin embargo, se pueden extraer las tres siguientes conclusiones:

1. Como norma general, el hecho de tener una estructura ocupacional orientada hacia sectores menos (más) productivos que la media del país es un elemento que explica la menor (mayor) productividad agregada de las regiones; la única excepción a esta norma es la protagonizada por Baleares y Castilla y León que, pese a tener una distribución sectorial del empleo más proclive al registro de productividades elevadas, su productividad agregada es inferior a la media española.
2. Las diferencias en la productividad de los sectores tienen, sin embargo, un comportamiento más anárquico. Si exceptuamos el caso de Andalucía, cuya productividad por sectores es la misma que a escala nacional -por lo que las diferencias en la productividad agregada se explican por contar con una estructura del empleo volcada hacia sectores poco eficientes-, en todas las demás regiones la situación es bastante desigual. Así,
 - En cuatro de las diez regiones con productividad agregada inferior a la media española (Murcia, Castilla-La Mancha, Asturias y Comunidad Valenciana), la única justificación para este resultado es el hecho de contar con una distribución sectorial del empleo poco eficiente, ya que, por sectores, la productividad en estas regiones es superior a la de esos mismos sectores en el conjunto nacional. En las seis regiones restantes, la menor productividad agregada se explica, asimismo, por una menor productividad a escala sectorial.
 - En las siete regiones con productividad agregada superior a la media española, las diferencias en la productividad de los sectores contribuyeron positivamente a tal resultado en los casos de País Vasco y La Rioja, mientras que lo hicieron negativamente en todos los demás.

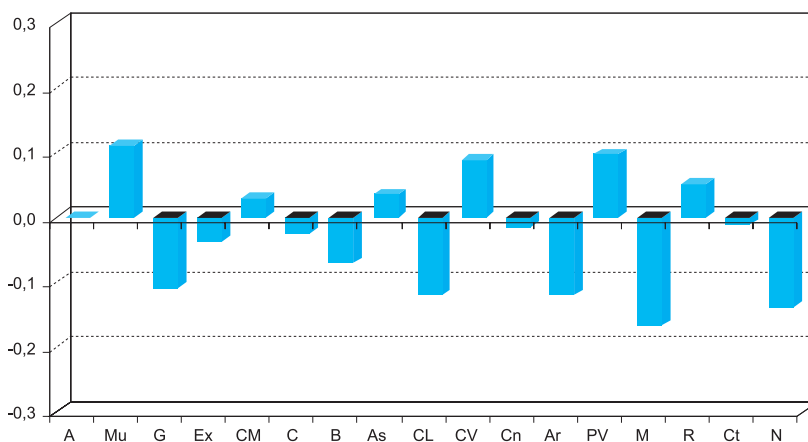
5 Véase, asimismo, VILLAVERDE (2001)

Figura 6. Diferencias de productividad (2004)

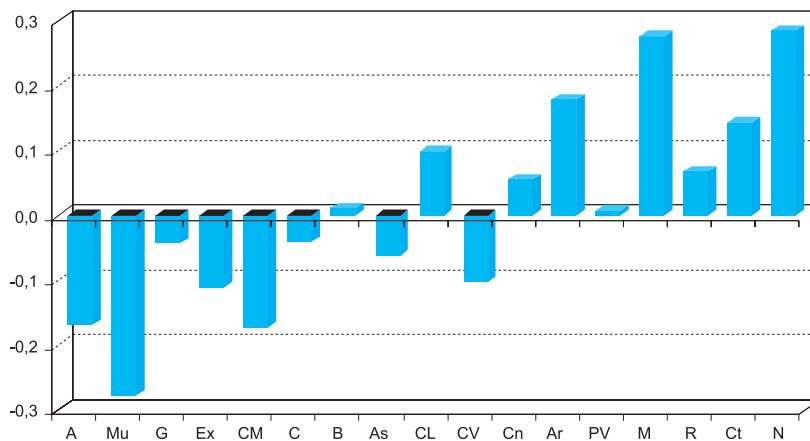
Diferencias con relación a la media del logaritmo de la productividad



Parte de las diferencias debida a diferencias en la productividad de los sectores

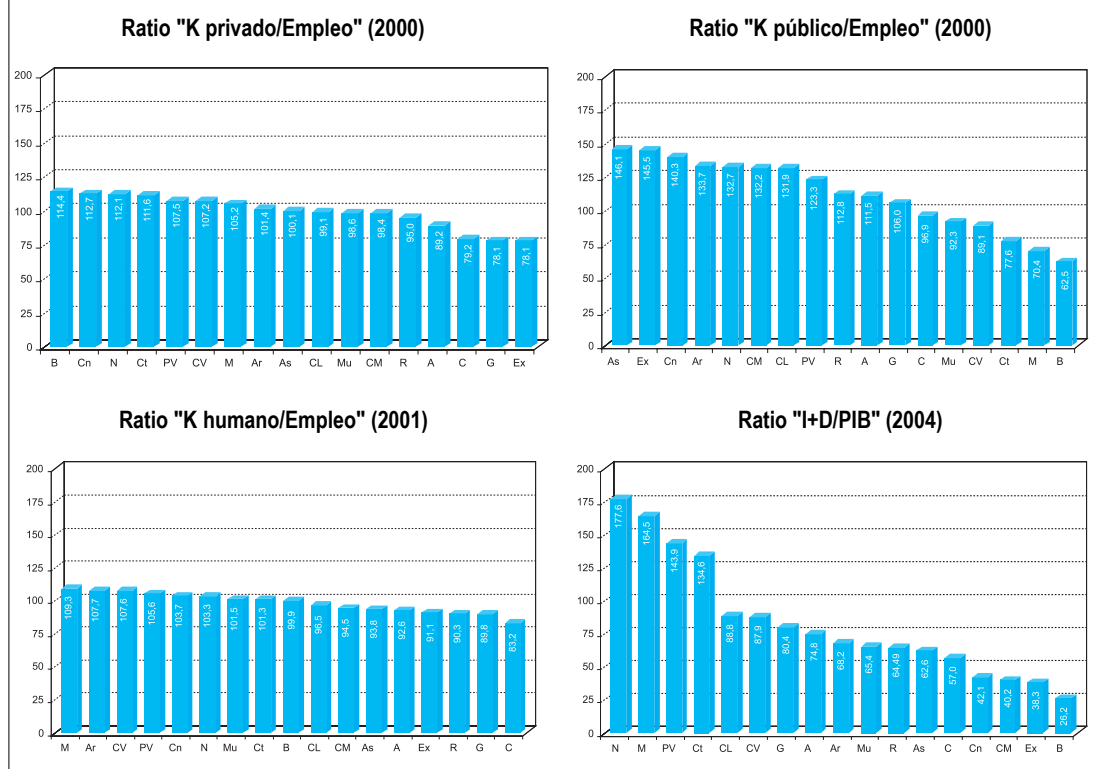


Parte de las diferencias debida a diferencias en la estructura productiva



- En términos cuantitativos, las diferencias en la estructura productiva contribuyen mucho más a explicar las diferencias en la productividad agregada que las diferencias en la productividad de los sectores.

De acuerdo con el segundo enfoque, las diferencias de productividad agregada se pueden explicar a través de las diferencias existentes en algunos indicadores de capital y tecnológicos. Al respecto, aunque son varias las situaciones que se pueden apreciar (Figura 7), la conclusión más relevante es que, como norma, las regiones mejor dotadas (en términos de capital privado, público y humano) y más desarrolladas tecnológicamente (mayor ratio de "I+D/PIB") son las que registran mayores niveles de productividad. Lo dicho no impide, sin embargo, la existencia de algunas excepciones importantes, entre las que sobresale la correspondiente a Baleares que, en materia de capital público y tecnológico, ocupa la última posición, mientras que en productividad no está demasiado alejada de la media; en una situación similar, centrada ahora en el capital tecnológico y humano, se encuentra La Rioja. Adicionalmente, no deja de tener interés señalar que las mayores diferencias regionales se muestran en lo que concierne a la ratio "I+D/PIB", mientras que las menores se evidencian en relación con la ratio "K humano/Empleo".

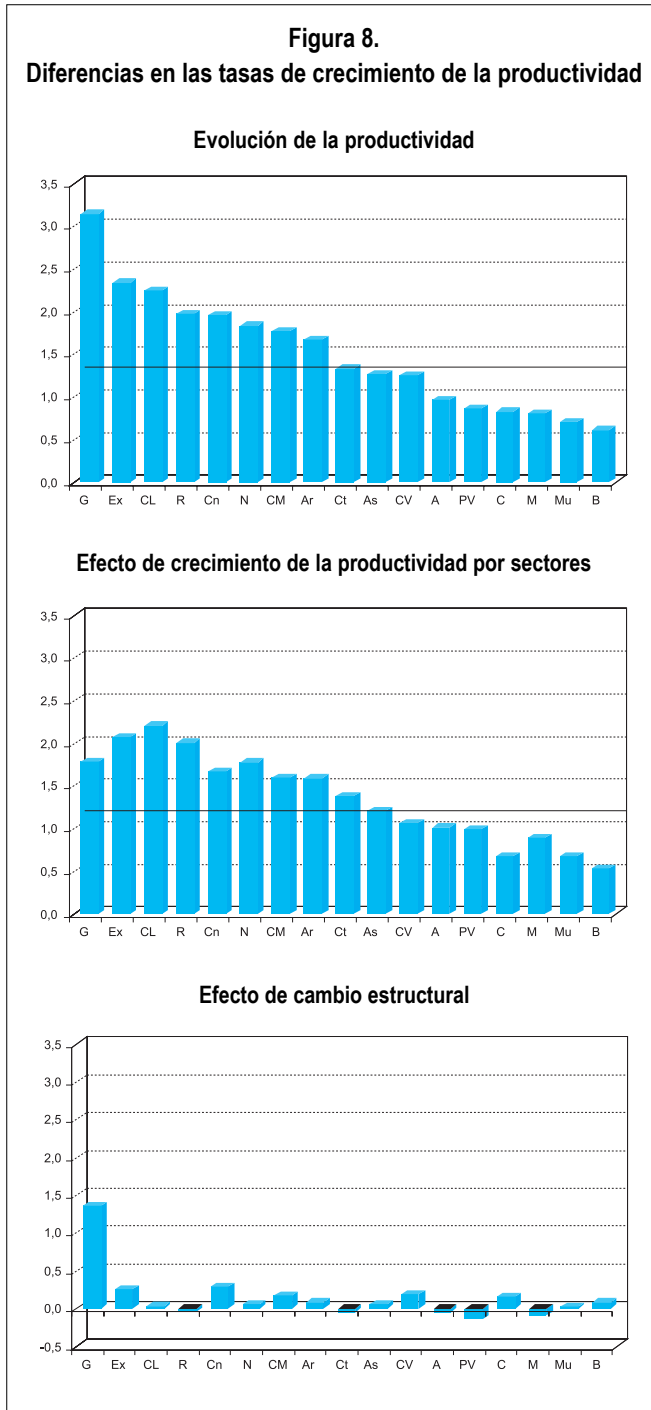
Figura 7. Dotaciones relativas de capital (España=100)


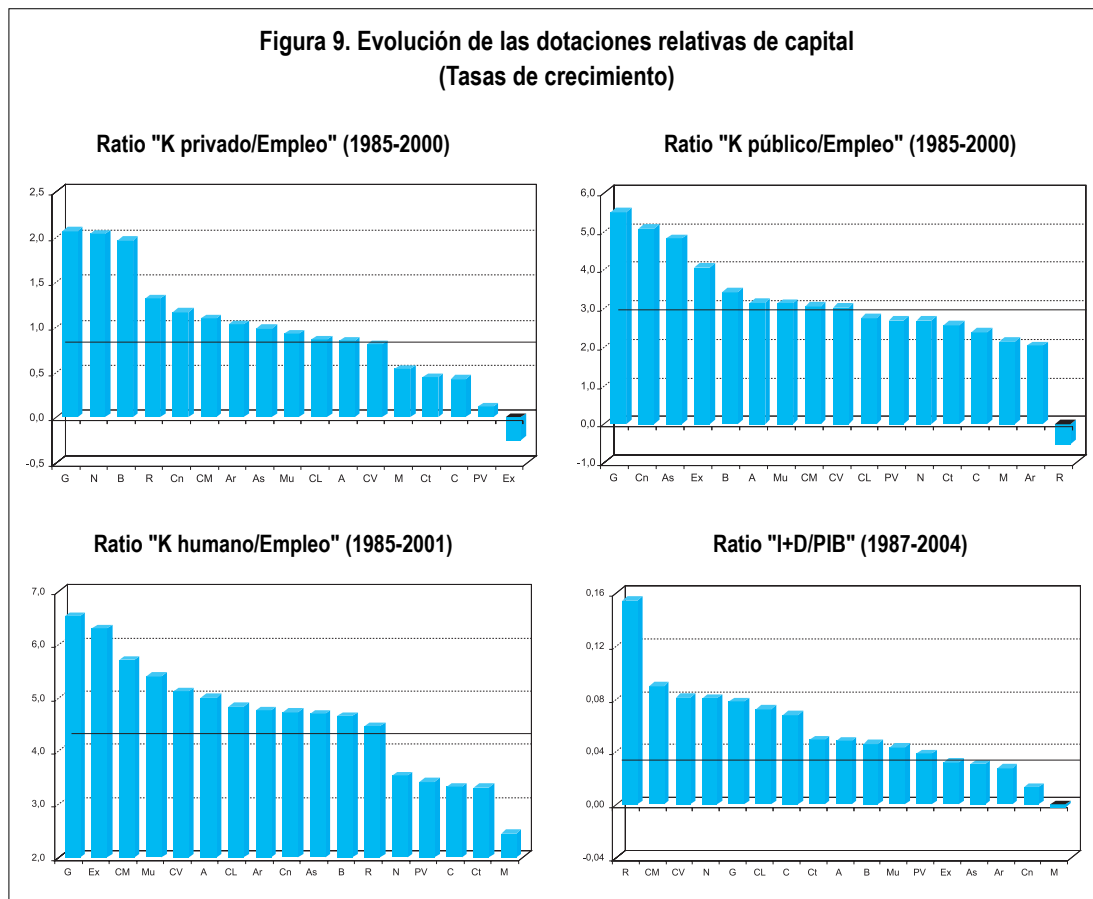


Los dos enfoques utilizados para explicar las diferencias en los niveles de productividad se pueden emplear también para entender las diferencias correspondientes a las tasas de crecimiento de esta magnitud entre regiones. De acuerdo con el primero de ellos⁶, estas diferencias pueden justificarse en virtud de las existentes en el crecimiento de la productividad por sectores o en el cambio estructural, observándose (Figura 8) que en el caso que nos ocupa el cambio estructural ha desempeñado un papel absolutamente marginal, excepto en lo que se refiere a la comunidad gallega; en todas las demás, son las diferencias en el crecimiento de las productividades sectoriales las que de forma prácticamente exclusiva explican las diferencias en el crecimiento de la productividad agregada.

El segundo de los enfoques explicativos es el que, basándose en la teoría del crecimiento, explica las diferencias en la evolución de la productividad agregada de las regiones en función de las diferencias en el ritmo de crecimiento de los indicadores de capital y tecnológicos previamente mencionados. En este sentido, la Figura 9 muestra que esto es así, existiendo al respecto algunos casos muy sintomáticos, entre los que destaca el de Galicia; sea como fuere, no se puede dejar de constatar la existencia de excepciones significativas, como son las correspondientes a Extremadura y La Rioja, regiones ambas cuya productividad agregada ha crecido por encima de la media nacional y que, sin embargo, se sitúan en el último puesto en el crecimiento del ratio “K privado/Empleo”, en el caso de Extremadura, y en el del “K publico empleo, en el de la comunidad riojana.

6 Véase, por ejemplo, VILLAVERDE y MAZA (2006).





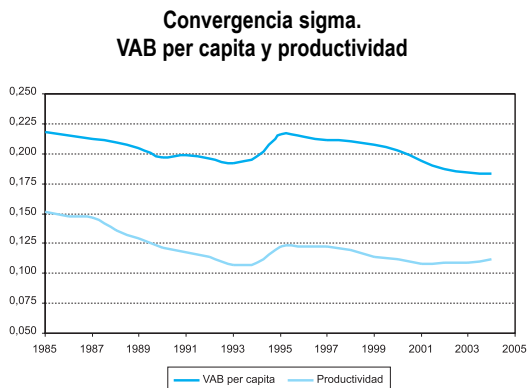
4. Las disparidades regionales en España: niveles, evolución y factores explicativos

Si lo expuesto hasta ahora nos ofrece una somera idea relativa al nivel y crecimiento del VAB per capita y la productividad, la última cuestión que nos queda por analizar es la relativa a cómo todo ello se ha traducido en términos de disparidades territoriales. En este sentido, la observación de la Figura 10 muestra, de forma sencilla, los siguientes resultados de interés:

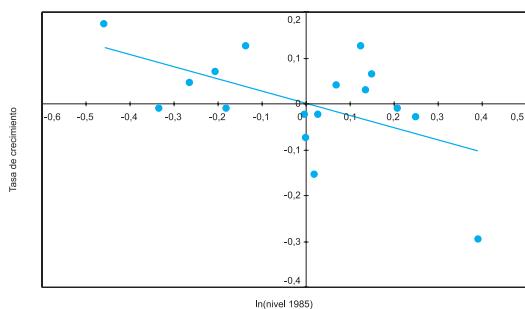
1. Aunque de manera muy tenue, se observa que se ha producido un cierto proceso de convergencia sigma, tanto en lo que concierne al VAB per capita como a la productividad. Además, la trayectoria temporal del indicador ha sido muy similar en ambos casos, observándose un ligero repunte de las disparidades entre 1993 y 1995.
2. El análisis de la convergencia beta absoluta muestra que este fenómeno se ha producido, asimismo, en relación con las dos variables analizadas, si bien es cierto que este proceso ha sido algo más nítido en el caso de la productividad que en el del VAB per capita.



Figura 10. Convergencia en VAB per capita y productividad



Convergencia beta absoluta. VAB per capita



Convergencia beta absoluta. Productividad

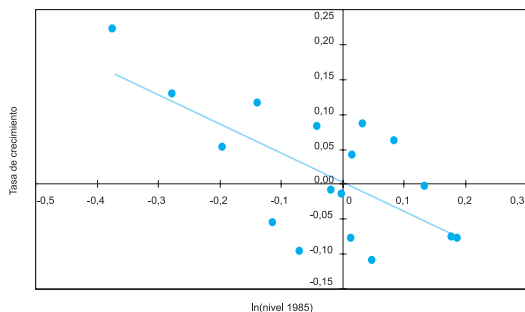
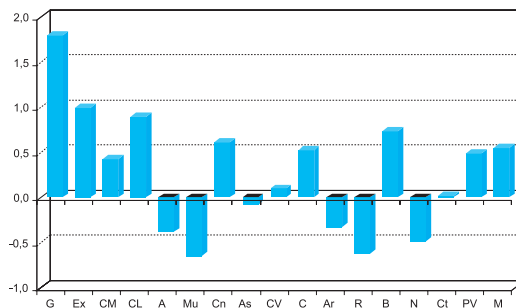
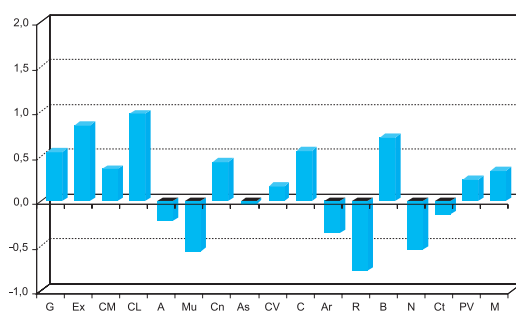


Figura 11. Contribuciones regionales a la convergencia en productividad

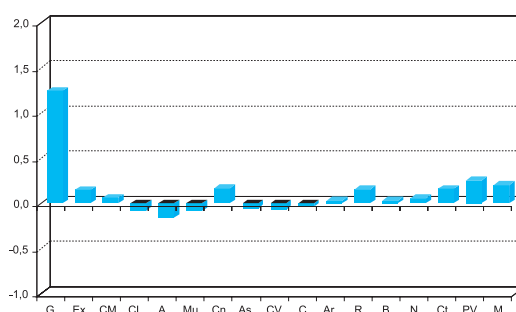
Contribuciones regionales a la convergencia en productividad



Contribución de las productividades por sectores



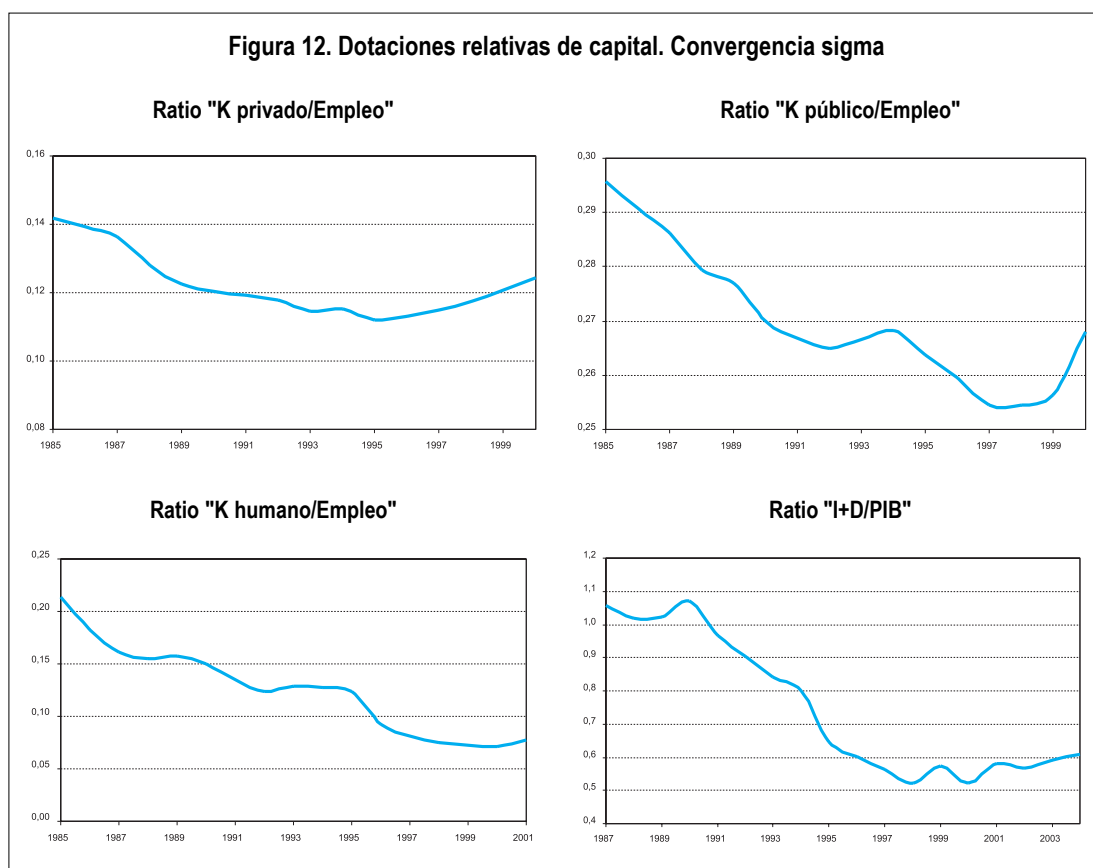
Contribución del cambio estructural



3. Tal y como se podía apreciar en la Figura 4, bien que en ésta con referencia exclusiva al año 2004, las disparidades territoriales son menos acusadas en materia de productividad que de VAB per capita; esto significa, naturalmente, que las diferencias en las tasas de ocupación tienden a acrecentar las disparidades de renta entre las regiones.

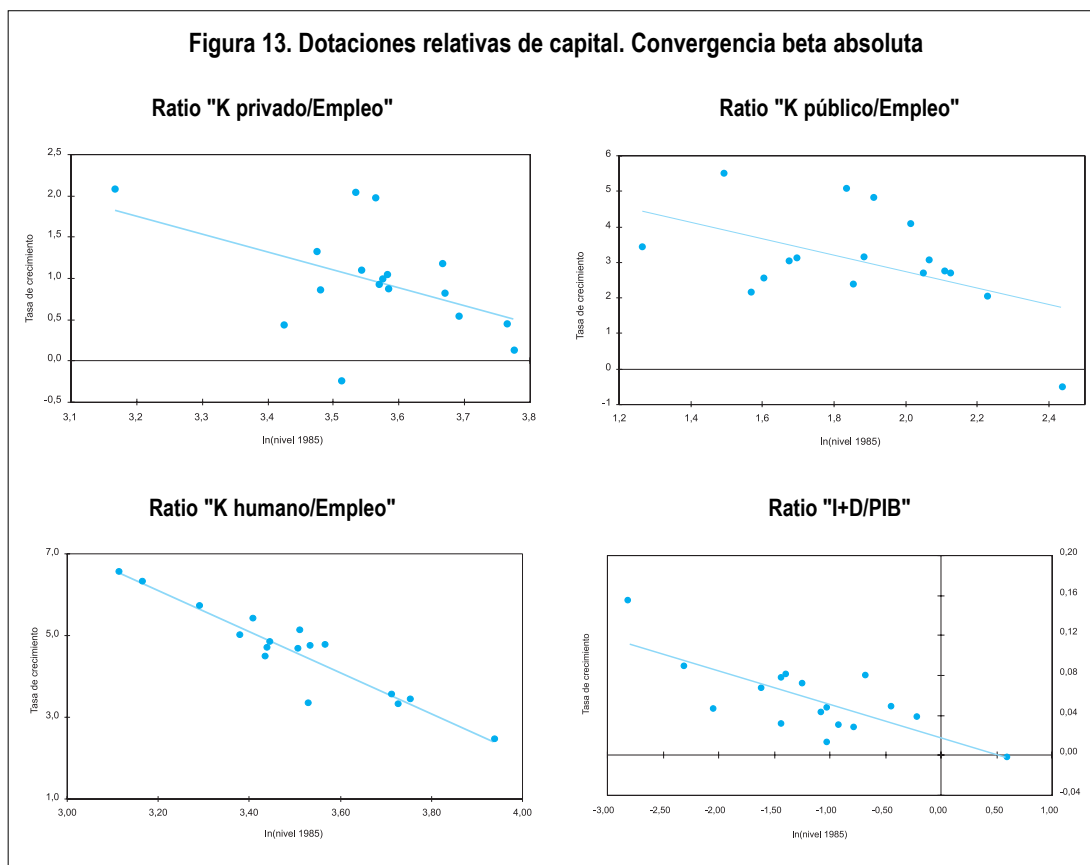
El hecho de que la productividad sea, al menos a largo plazo, la principal fuente del crecimiento económico⁷ hace que, para concluir, nos preguntemos por los factores que están detrás de la convergencia registrada en esta variable. Pues bien, si al respecto aplicamos la misma metodología que en la sección anterior⁸, podemos observar (Figura 11) que son los cambios registrados en las productividades sectoriales los que, como norma (la única excepción importante sigue siendo Galicia), explican la convergencia de las regiones hacia valores similares a la media nacional; la contribución del cambio estructural al proceso de convergencia ha sido, de nuevo, bastante reducida. Por otro lado, si aplicamos el segundo enfoque, se aprecia (Figura 12) que, aunque con distintas intensidades, ha tenido lugar un proceso de convergencia sigma en los cuatro indicadores de capital que hemos usado previamente, lo que justifica la convergencia sigma en la productividad agregada; al respecto hay que subrayar que, aunque de nuevo las disparidades regionales son más intensas en materia de capital tecnológico (ratio "I+D/PIB") que en los otros indicadores relativos de capital, también es en el tecnológico donde el proceso de convergencia ha sido más intenso. Asimismo, hay que precisar que a resultados similares se llega si se presta atención a la convergencia beta absoluta, tal y como puede verse nítidamente en los gráficos correspondientes a la Figura 13.

Figura 12. Dotaciones relativas de capital. Convergencia sigma



7 KRUGMAN (1990) considera que "la productividad no lo es todo, pero a largo plazo lo es casi todo".

8 Véase, de nuevo, VILLAVERDE y MAZA (2006).



5. Conclusiones

El análisis realizado (amparado en un sencillo pero potente análisis gráfico) ha permitido sacar a la luz lo que podemos entender como los “hechos estilizados” del crecimiento económico español en los últimos veinte años. En síntesis, estos son los siguientes:

1. Todas las comunidades autónomas han experimentado un proceso de crecimiento económico real, medido por la evolución de su VAB; resultados similares, aunque cuantitativamente menos importantes, se han obtenido en relación con el empleo. En ambos casos, sin embargo, las diferencias regionales han sido sustanciales.
2. Todas las comunidades autónomas han visto acrecentados su VAB per capita y productividad, aunque de nuevo en proporciones muy diferentes.
3. En términos de niveles, las diferencias regionales de VAB per capita se explican más por las diferencias en la productividad que en la tasa de ocupación. A su vez, las diferencias en la productividad se explican más por diferencias en la estructura pro-

ductiva que por diferencias en la productividad de los sectores. Por otro lado, las diferencias de productividad se justifican, en gran medida, por las diferencias existentes en las dotaciones relativas de capital (privado, público, humano y tecnológico)

4.- Las diferencias en las tasas de crecimiento de la productividad se explican, mayoritariamente, por diferencias en el crecimiento de la productividad de los sectores; la aportación del cambio estructural ha sido, en líneas generales, muy secundaria. Asimismo, las diferencias mencionadas encuentran una buena parte de su justificación en las diferencias experimentadas en las tasas de crecimiento de las dotaciones relativas de capital.

5.- La consideración de los niveles relativos iniciales y su evolución en el tiempo ha evidenciado la existencia de un muy modesto proceso de convergencia, sigma y beta, en relación tanto con el VAB per capita como con la productividad. La explicación de la convergencia en productividad se encuentra, de nuevo de forma abrumadora, en la evolución de las productividades de los sectores; una vez más, la aportación del cambio estructural ha sido marginal. Por último, la convergencia en productividad puede explicarse, asimismo, por la convergencia registrada en todos los indicadores de capitalización de las economías regionales.

Considerando que el proceso de convergencia tanto en VAB per capita como en productividad ha sido muy modesto, cabría preguntarse si el mismo ha tocado techo. En el caso de que la respuesta fuera afirmativa, habría que plantearse si el nivel de las disparidades existentes es, o no, el adecuado. Aunque esta es una cuestión de naturaleza socio-política, lo expuesto en este trabajo muestra algunas de las “teclas que habría que tocar” si se desease reducir más el nivel de las disparidades regionales; la intervención pública sería, en este caso, absolutamente imprescindible.

LEYENDA FIGURAS	
A = Andalucía	Ar = Aragón
As = Asturias	B = Baleares
C = Canarias	Cn = Cantabria
CM = Castilla-La Mancha	CL = Castilla y León
Ct = Cataluña	CV = Comunidad Valenciana
Ex = Extremadura	G = Galicia
M = Madrid	Mu = Murcia
N = Navarra	PV = País Vasco
R = La Rioja	



Bibliografía

- FUNCAS “Balance económico regional”, varios números.
- INE “Estadística sobre actividades de I+D”, www.ine.es, varios años.
- KRUGMAN, P. (1990): *The age of diminished expectations*, Cambridge, Mass, MIT Press.
- MAS, M., PÉREZ, F. y URIEL. E. (2005) “El stock de capital en España y su distribución territorial, 1964-2002”, Fundación BBVA, Madrid.
- VILLAVÉRDE, J. (2001): “La distribución espacial de la renta en España: 1980-1995”, *Papeles de Economía Española*, nº 88, pp. 166-181.
- VILLAVÉRDE, J. y MAZA, A. (2006): “La productividad industrial en las regiones de la Unión Europea, 1980-2003”, *Papeles de Economía Española*, nº 107, pp. 66-79.



EL DESARROLLO HUMANO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Antonio Villar *

1. Introducción

Desde hace ya algunos años se viene utilizando algunas medidas de desarrollo económico de carácter multidimensional que van más allá de la mera consideración de la renta per capita. Se pretende realizar una aproximación más rica a la evaluación del bienestar, sin por ello ignorar el papel clave que la renta supone como determinante de las posibilidades de consumo. Estos indicadores multidimensionales ilustran algunas facetas del desarrollo que la mera comparación de rentas per cápita no permite apreciar (y, como consecuencia, ordenan los países de modo diferente al ranking en términos de renta per capita).

Elaborar un indicador de desarrollo supone responder a tres diferentes tipos de preguntas: (1) *Qué aspectos* debemos identificar con el desarrollo; (2) *Qué variables* concretas, susceptibles de medición empírica, constituyen una representación suficiente de los aspectos que queremos valorar, y cómo normalizarlas; y (3) *Cómo agregar* estas variables mediante una fórmula concreta.

El *Índice de Desarrollo Humano (IDH)* es quizás el indicador multidimensional de desarrollo más conocido. Desde su introducción en 1990 por parte las Naciones Unidas se ha convertido en un referente fundamental para efectuar comparaciones en el grado de éxito de una amplia colección de países (más de 130 países de todo el mundo realizan estimaciones sistemáticas de este indicador). Esta popularidad se explica, en buena medida, por su sencillez, su facilidad de cálculo y su carácter intuitivo. O, dicho de otro modo, por la forma concreta en que responde a las tres preguntas anteriores. Veámoslo.

¿Qué aspectos?

El IDH es un indicador que compara el grado de desarrollo de diferentes sociedades, tomando en cuenta tres aspectos fundamentales: la *salud*, la *educación* y la *renta*. Estos aspectos tratan de aproximar las *capacidades básicas* de las diferentes sociedades, más que sus realizaciones, siguiendo las ideas del Premio Nobel Amartya Sen, quien propone vincular la medición del bienestar social a las “capacidades” más que la “satisfacción” (utilidad) que experimentan subjetivamente [véase por ejemplo SEN (1985)].

* Universidad Pablo de Olavide & Ivie.

¿Qué variables?

El IDH se propone utilizar indicadores aplicables a un amplio grupo de países de todo el mundo, con muy diversos grados de desarrollo. Dado el objeto de análisis propuesto, las variables que miden estos tres aspectos deben ser lo suficientemente sencillas como para estar disponibles en la mayor parte de los países del mundo, aun a pesar de la inevitable diversidad en la riqueza de fuentes estadísticas.

Como indicador de la salud se toma la esperanza de vida al nacer, normalizada con unos valores máximos y mínimos de modo que el valor resultante esté siempre comprendido entre cero y uno. Como indicador de educación, los niveles de alfabetización junto con indicadores de matriculación en diferentes niveles de estudios. Se construye un índice de educación con valores comprendidos entre cero y uno dando un peso de 2/3 al índice de alfabetización y un peso de 1/3 al índice combinado de matriculación bruta. Por último, se toma como indicador de renta el valor del Producto Interior Bruto per cápita (PIBpc) medido en dólares de un cierto año base, ajustados por la paridad del poder adquisitivo (que toma en cuenta tanto los tipos de cambio como las diferencias en la estructura de precios de los países). El PIBpc entra también en la fórmula como un índice, con valores comprendidos entre cero y uno, pero ahora la normalización se realiza tomando logaritmos. De este modo se “aplanan” las diferencias de renta y se da relativamente más peso a las otras variables, cuanto más rico es el país.

¿Cómo agregar?

El Índice de Desarrollo Humano es simplemente un promedio de estas tres variables normalizadas, y por tanto genera valores comprendidos entre 0 y 1.

Presentamos en el Apéndice la fórmula detallada del IDH que hemos descrito someramente aquí.

El resto del trabajo se articula como sigue. En la sección 2 presentamos los principales resultados en torno a la evolución del IDH en España y sus Comunidades Autónomas en los 20 años comprendidos entre 1981 y 2000. Nos apoyamos aquí en los datos del estudio de Herrerro, Soler y Villar (2004), que aplican la metodología propuesta por las Naciones Unidas a España, sus Comunidades Autónomas y sus Provincias. La sección 3 es de naturaleza metodológica y describe algunas de las insuficiencias más notables de este tipo de indicador. Una de estas insuficiencias, que los datos de las Provincias españolas ponen de manifiesto, es la falta de adecuación a un análisis dinámico cuando hay cambios importantes en la población. Por ello presentamos en las secciones 4 y 5 una ligera modificación del IDH con objeto de recoger el efecto de los cambios en la población. Se trata de incorporar las variaciones demográficas en el análisis intertemporal para computar no sólo los niveles de desarrollo per cápita sino la



variación en el volumen de población. Denominaremos a esta variante del IDH el Índice de Desarrollo Humano Ajustado (IDHA). Veremos que esta variante en la forma de medir el grado de desarrollo altera sustancialmente la visión que el IDH proporciona sobre la situación y evolución de las distintas Comunidades Autónomas.

2. El IDH en España y sus Comunidades Autónomas (1981-2000)

El Índice de Desarrollo Humano presenta en España una evolución monótonamente creciente en este periodo, pasando de un valor de 0,827 en 1981 a un valor de 0,9 en 2000. Ello supone un incremento cercano al 9% en estos 20 años. El Gráfico 1 ilustra bien esta evolución, caracterizada por su monotonía (aunque con alguna inflexión apreciable en su tasa de variación a principios de los 90).

Para ver dónde nos ha conducido esta progresión, en relación con los países de nuestro entorno, presentamos en la Tabla 1 una comparación de la situación de España en relación con otros países seleccionados, correspondiente al año 2000. Además de indicar el valor del IDH de cada uno de estos países presentamos también la “composición” del mismo, es decir, los valores de los índices parciales que lo constituyen.

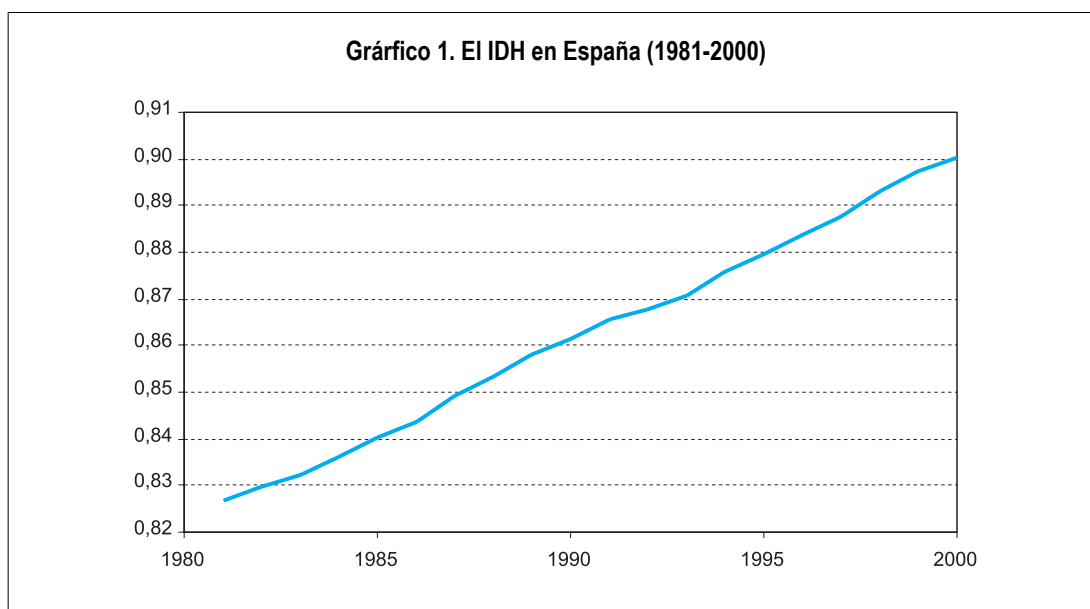


Tabla 1.
Valores y composición del IDH para España y algunos países seleccionados. 2000

	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del PIB	IDH
Suecia	0,910	0,990	0,920	0,941
Canadá	0,900	0,980	0,940	0,940
Bélgica	0,890	0,990	0,940	0,939
Estados Unidos	0,870	0,980	0,970	0,939
Holanda	0,890	0,990	0,930	0,935
Japón	0,930	0,930	0,930	0,933
Finlandia	0,880	0,990	0,920	0,930
Francia	0,890	0,970	0,920	0,928
Reino Unido	0,880	0,990	0,910	0,928
Austria	0,890	0,960	0,930	0,926
Dinamarca	0,850	0,980	0,940	0,926
Alemania	0,880	0,970	0,920	0,925
Irlanda	0,860	0,960	0,950	0,925
Luxemburgo	0,870	0,900	1,000	0,925
Italia	0,890	0,940	0,910	0,913
España	0,900	0,930	0,870	0,900
Grecia	0,890	0,920	0,850	0,885
Portugal	0,840	0,940	0,860	0,880
Argentina	0,810	0,920	0,800	0,844
Chile	0,840	0,900	0,760	0,831

Fuente: ONU.

Observamos en este cuadro que el nivel de desarrollo de España, según el IDH, se sitúa por debajo de Italia y por encima de Grecia, con una composición del índice en la que la esperanza de vida y, sobre todo, la educación tienen un peso relativamente mayor que la riqueza. En esperanza de vida España ocupa el segundo lugar de la tabla, junto a Canadá, tan sólo detrás de Suecia y por encima de otros países mediterráneos como Francia, Grecia o Italia. En el índice de educación ocupamos uno de los últimos lugares entre los países considerados (por debajo del puesto correspondiente a la clasificación del IDH). Por último, en el índice del PIB ocupamos el mismo lugar que el correspondiente al IDH.

El IDH ordena los países de forma claramente diferente a cómo lo hacen los indicadores de PIB per capita. Entre los países que más peldaños escalan, cuando son ordenados según el IDH en lugar de según el PIB per capita, están Suecia (que gana 15 puestos), Australia y Reino Unido (que ganan 7 puestos cada uno), Finlandia y Francia (que ganan 6), Holanda y Nueva Zelanda (que ganan 5), y España y Canadá (que ganan 4 puestos). Entre los países que presentan posiciones inferiores en el ranking del IDH con respecto a las correspondientes al PIB, tenemos Luxemburgo (que baja 15 puestos), Irlanda (que baja 14), Dinamarca (que baja 6), Austria y Suiza (que bajan 5 puestos cada uno) y Estados Unidos (que baja 4).



En cuanto a la evolución del IDH en las Comunidades Autónomas entre 1981 y 2000, se observa un comportamiento monótonamente creciente en todas ellas a lo largo del periodo considerado. Las mayores tasas de crecimiento del IDH corresponden a Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía (con valores superiores al 10,5%), y las menores a Asturias, Cataluña y Cantabria (con valores por debajo del 7,5%). El coeficiente de variación, que tomamos como una medida sencilla de dispersión,¹ ha experimentado una reducción sustancial (del orden del 20%). La Tabla 2 nos ofrece los datos del IDH por Comunidades Autónomas en 1981 y 2000 así como la correspondiente tasa de variación en el periodo.

Tabla 2. IDH en las Comunidades Autónomas (1981, 1990, 2000)

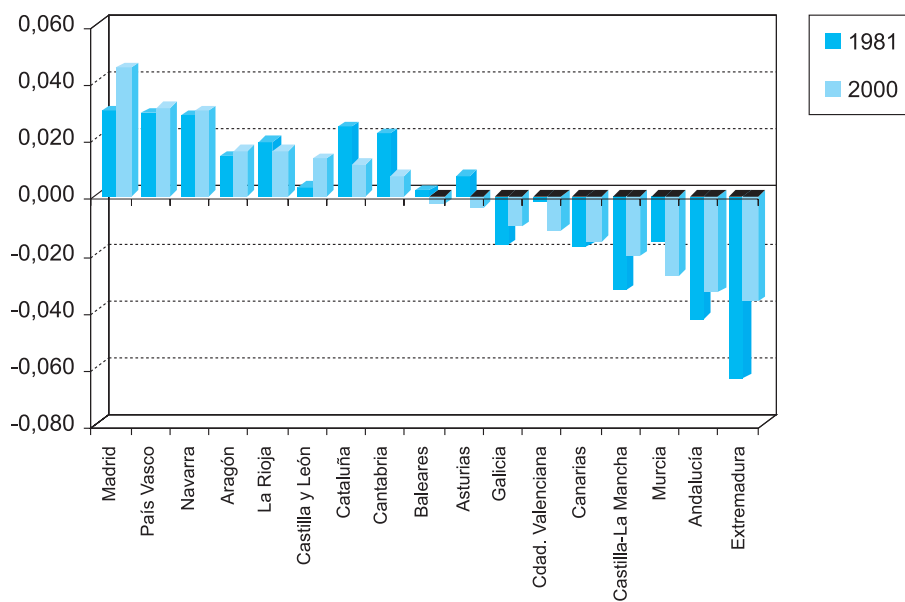
	1981	1990	2000	Tasa de variación (%) 1981-2000
Andalucía	0,784	0,827	0,866	10,51
Aragón	0,841	0,881	0,916	8,92
Asturias	0,834	0,870	0,896	7,45
Baleares	0,829	0,868	0,897	8,27
Canarias	0,809	0,842	0,884	9,20
Cantabria	0,849	0,877	0,907	6,91
Castilla y León	0,830	0,872	0,913	9,96
Castilla-La Mancha	0,794	0,841	0,879	10,69
Cataluña	0,851	0,878	0,911	7,07
Comunidad Valenciana	0,825	0,855	0,888	7,69
Extremadura	0,763	0,816	0,863	13,05
Galicia	0,810	0,845	0,889	9,71
Madrid	0,857	0,892	0,945	10,28
Murcia	0,811	0,835	0,872	7,51
Navarra	0,855	0,893	0,930	8,80
País Vasco	0,856	0,893	0,931	8,69
La Rioja	0,846	0,881	0,916	8,32
España	0,827	0,862	0,900	8,93
Coeficiente de variación	0,033	0,028	0,026	-20,31

Fuente: HERRERO, SOLER y VILLAR (2004).

¹ Tomamos el coeficiente de variación sin ponderar por las diferencias poblacionales con el fin de dar una idea de la dispersión de las medias de las Comunidades, independientemente de su tamaño.

Si observamos las desviaciones a la media nacional en el IDH en 1981 y en 2000, con objeto de darnos una idea de la situación relativa de las diversas Comunidades Autónomas y su evolución, observamos comportamientos muy diferentes (Gráfico 2). Extremadura ha reducido muy considerablemente su distancia a la media nacional, aun cuando siga estando notablemente por debajo de la misma. Lo mismo sucede, en menor medida, con Castilla La Mancha, Andalucía y Galicia. En sentido opuesto se han comportado la Comunidad Valenciana y Murcia, que partiendo de situaciones por debajo de la media en 1981 se encuentran en 2000 todavía más lejos. Asturias y Baleares han pasado de estar por encima de la media a situarse por debajo de la misma. Cantabria, Cataluña y La Rioja están por encima de la media nacional pero han reducido su distancia en 2000 con respecto a 1981. Madrid y Castilla y León, que ya partían de valores por encima de la media, han mejorado sensiblemente su posición relativa. También es este el caso, en menor medida, de Navarra y el País Vasco. Por último, Canarias ha variado muy poco su situación relativa, que sigue estando en 2000 por debajo de la media, con valores similares a los de 1981.

Gráfico 2.
Desviaciones a la media del IDH en las Comunidades Autónomas (1981, 2000)





Resulta también interesante analizar la composición del IDH en las Comunidades Autónomas en el año 2000. La Tabla 3 recoge los correspondientes datos. Observamos que Aragón, Madrid, Navarra, País Vasco y Rioja presenta valores por encima de la media en las tres componentes parciales del IDH (destacando poderosamente el caso de la Comunidad de Madrid). En sentido contrario aparecen las Comunidades Andaluza y Canaria, que presentan indicadores parciales siempre por debajo de la media nacional.

Son también destacables los altos valores que alcanza Castilla y León en esperanza de vida y educación, o los altos niveles de renta de Cataluña y Baleares.

Tabla 3. Composición del IDH en las Comunidades Autónomas (2000)

	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del PIB	IDH
Andalucía	0,88	0,90	0,82	0,87
Aragón	0,91	0,95	0,88	0,92
Asturias	0,89	0,95	0,85	0,90
Baleares	0,89	0,90	0,90	0,90
Canarias	0,88	0,91	0,86	0,88
Cantabria	0,91	0,94	0,87	0,91
Castilla y León	0,93	0,95	0,86	0,91
Castilla-La Mancha	0,92	0,88	0,84	0,88
Cataluña	0,91	0,92	0,90	0,91
Comunidad Valenciana	0,89	0,91	0,87	0,89
Extremadura	0,90	0,89	0,80	0,86
Galicia	0,91	0,92	0,83	0,89
Madrid	0,93	0,98	0,92	0,95
Murcia	0,88	0,90	0,84	0,87
Navarra	0,92	0,95	0,91	0,93
País Vasco	0,91	0,97	0,91	0,93
Rioja	0,91	0,95	0,89	0,92
España	0,90	0,93	0,87	0,90

Fuente: HERRERO, SOLER y VILLAR (2004).

3. Algunos problemas en la fórmula del IDH

A pesar de la mejoría que supone la utilización del IDH como indicador de desarrollo, frente a la mera comparación de las rentas per capita, subsisten todavía muchos elementos susceptibles de crítica. Estas críticas no deben hacernos perder de vista la funcionalidad que supone el utilizar indicadores elementales para poder aplicar el análisis a países con grados muy diversos de cuantía y calidad de fuentes estadísticas. Pero es cierto que cuando consideramos su aplicación a países desarrollados con sistemas estadísticos ricos y fiables, como es el caso de España y sus Comunidades Autónomas, las deficiencias del IDH se ponen de manifiesto.

No es evidente que la salud, la educación y la renta sean los únicos aspectos a considerar en un indicador de desarrollo. Uno podría considerar otro tipo de variables, como son la dotación de infraestructuras, los bienes de capital acumulados, la existencia de sistemas de protección social, la seguridad jurídica, etc.

Aun admitiendo que salud, educación y renta sean los aspectos esenciales que pueden medir el grado de desarrollo de una sociedad, resulta discutible la elección de las variables que el IDH utiliza para su medición. Hay multitud de críticas y de propuestas alternativas a la elección de estas variables, entre las que mencionaremos las de Osberg (1985), Osberg y Sharpe (2002), Becker, Philipson y Soares (2001), Philipson y Soares (2001), Goerlich y Pinilla (2003), Herrero, Soler y Villar (2005).

Los aspectos más discutibles de la elección de las variables que miden salud, educación y renta son: (a) La esperanza de vida al nacer no es un buen indicador de salud puesto que ignora la estructura demográfica (en el caso extremo podemos imaginar una sociedad con una esperanza de vida muy alta en la que no se producen nacimientos. Si el indicador de desarrollo lo queremos interpretar como una valoración sintética de la capacidad de desarrollo futuro de una sociedad, el valor obtenido sería equívoco).² (b) El indicador de educación utilizado concede un peso excesivo a la tasa de alfabetización, cuando consideramos países desarrollados.³ (c) La variable renta se toma en una escala logarítmica, lo que tiene a reducir su impacto en la medida del desarrollo, y se identifica simplemente con el PIB per capita.⁴

2 Un ejemplo ilustrativo podemos encontrarlo en buena parte de las provincias españolas que figuran con mayor esperanza de vida en el año 2000. Se trata de provincias escasamente pobladas y con una población relativamente envejecida. Y lo contrario sucede con algunas de las provincias que presentan valores de la esperanza de vida más bajos (v.g. Murcia), que resultan ser las provincias demográficamente más activas. Goerlich y Pinilla (2003) han propuesto la noción alternativa de "potencial de vida", entendida como "la vida que nos queda por vivir", que refleja mejor las posibilidades de una sociedad en función de la edad media y la esperanza de vida de su población.

3 El problema fundamental es que en países donde la educación obligatoria está bien establecida desde hace años, la presencia de analfabetismo es básicamente un fenómeno marginal asociado a las generaciones más viejas. Por ello, dar un peso de 2/3 a esta variable equivale a esconder las posibles diferencias en la estructura de capital humano que se producen en los ámbitos de la educación media y superior, que ya no es de naturaleza obligatoria, y que supone la base fundamental para el crecimiento económico en los países desarrollados.

4 En este sentido convendría usar una medida más sofisticada (tipo renta permanente ajustada por niveles de educación) con objeto de compensar los diferenciales de capacidad de gasto derivados de la edad o la educación, que son variables que ya se recogen en otros indicadores.



Aunque aceptemos tanto los tres aspectos esenciales para medir el grado de desarrollo como las variables seleccionadas para representarlos, no es obvia la elección de la forma de agregar sus valores en un índice. En realidad no existe una justificación adecuada de la fórmula de medición, que asigna ponderaciones iguales para los tres aspectos seleccionados pero mide la renta en términos logarítmicos, lo que reduce las diferencias derivadas de las distintas capacidades de gasto. La fórmula aditiva del IDH hace que este indicador resulte sensible a las aparentemente inocuas normalizaciones efectuadas en las variables que lo componen. Eso no sólo afecta a las magnitudes y tasas de variación de los indicadores, como resulta obvio, sino también a la ordenación de las sociedades analizadas (lo que implica que el IDH ni siquiera resulta un buen indicador ordinal del grado de desarrollo). Además, la fórmula aditiva del IDH presupone que las tres variables que lo componen son sustitutos perfectos. Así por ejemplo, un bajo índice de desarrollo asociado a una salud muy deficiente podemos siempre compensarlo con dosis adicionales de educación o de renta. Pero es que, además, cualquier programa de ayuda al desarrollo que suponga el reparto de una cuantía fija de dinero para mejorar estas capacidades, tendrá genéricamente como solución óptima una “solución esquina” (es decir, supondrá concentrar toda la ayuda en uno y sólo uno de estos aspectos).⁵

La estimación del grado de desarrollo de un país a partir únicamente de los niveles medios de estas tres variables supone ignorar por completo los aspectos distributivos, que resultan relevantes tanto desde el punto de vista ético como por la relación entre la distribución y el crecimiento económico. Véase a este respecto los trabajos de Hicks (1997) y Foster, López-Calva y Székely (2003).

4. Desarrollo, Población y Bienestar

Además de estas consideraciones generales conviene subrayar que los cambios metodológicos, que introduce cada año Naciones Unidas, no permiten efectuar comparaciones intertemporales y seguir así la evolución relativa de los diferentes países. En el estudio del IDH en España y sus Comunidades Autónomas en que nos basamos se trabaja con una metodología uniforme, de modo que las comparaciones intertemporales adquieren pleno sentido. Pero al tomar en cuenta la evolución de estas sociedades en un periodo relativamente dilatado, aparece un problema importante: la construcción del IDH ignora por completo el efecto de los cambios demográficos, lo que puede dar lugar a una imagen distorsionada de la realidad. En particular se observa que el IDH tiende a reflejar negativamente la imagen de aquellas Comunidades con mayor crecimiento demográfico y, por el contrario, a sobrevalorar el grado de desarrollo de aquellas otras con una demografía regresiva.⁶

5 Véase Herrero y Villar (2005) para una caracterización de un indicador de tipo multiplicativo donde ya no hay este tipo de sustituibilidad entre las variables.

6 Este aspecto se pone claramente de manifiesto cuando consideramos las Provincias como unidad de referencia. Los valores del IDH resultan algo desconcertantes situando con niveles muy altos a algunas de las Provincias más despobladas y envejecidas. Véase Herrero, Soler y Villar (2004).

En realidad el cambio demográfico afecta a cada uno de los indicadores parciales que configuran el IDH. Las diferentes tasas de crecimiento de la población alteran el potencial de vida relativo de los países o las regiones (entendido como “la vida que queda por vivir”, tal y como es definida en Goerlich y Pinilla (2003)), aun cuando la esperanza de vida no se vea afectada. También los cambios en la estructura demográfica (en particular la proporción de jóvenes en la población total) modifican el alcance y el significado de las variables educativas. Así por ejemplo encontramos que en el año 2000 el porcentaje de jóvenes en edad de trabajar oscila en España entre el 29% de Canarias y el 22% de La Rioja.

Y, por último, también se reflejan en el PIB per capita. Desde luego la referencia en términos per cápita es inevitable para poder comparar sociedades de diferente tamaño. Pero si bien este aspecto no parece discutible hemos de tener en cuenta que podemos obtener conclusiones equivocadas cuando realizamos un análisis intertemporal, debido al factor “crecimiento demográfico”. Imaginemos qué sucede en el caso de dos sociedades con idéntico PIB per cápita a lo largo del periodo considerado, pero una sociedad mantiene su población estacionaria mientras que en la otra la población crece porque tiene una demografía más activa o atrae nuevos ciudadanos. Los datos del PIB per cápita reflejarían que ambas sociedades están igual. Sin embargo en la segunda, la capacidad de gasto se está extendiendo a más habitantes. Un ejemplo ilustrativo podemos encontrarlo en el caso de Murcia o la Comunidad Valenciana, que ofrecen datos claros de empeoramiento relativo del PIBpc con respecto al resto de España, que no parecen corresponderse a la evolución percibida de sus economías.

En realidad puede estar ocurriendo que el IDH de una Comunidad crezca menos que el de otra pero se extienda a una población más numerosa. Y parece que este aspecto sería relevante tanto en la valoración de la dinámica del bienestar como del potencial futuro. Una forma sencilla de abordar este problema consiste en identificar el bienestar de un *individuo representativo* de una Comunidad mediante su correspondiente Índice de Desarrollo Humano. En tal caso tendríamos que el bienestar total de la Comunidad i , W_i , vendría dado por

$$W_i = n_i IDH_i$$

Y, consecuentemente, la variación del Bienestar Social de la Comunidad i puede expresarse como:

$$\Delta W_i = n_i(2000)IDH_i(2000) - n_i(1981)IDH_i(1981)$$

Si tomamos ahora la *tasa de variación del Bienestar Social*, obtenemos:

$$\frac{\Delta W_i}{W_i} = \frac{n_i(2000)IDH_i(2000) - n_i(1981)IDH_i(1981)}{n_i(1981)IDH_i(1981)} \quad [1]$$



La idea subyacente en esta fórmula es que medimos no sólo cuánto ha mejorado el bienestar, sino a cuántas personas más se extiende.

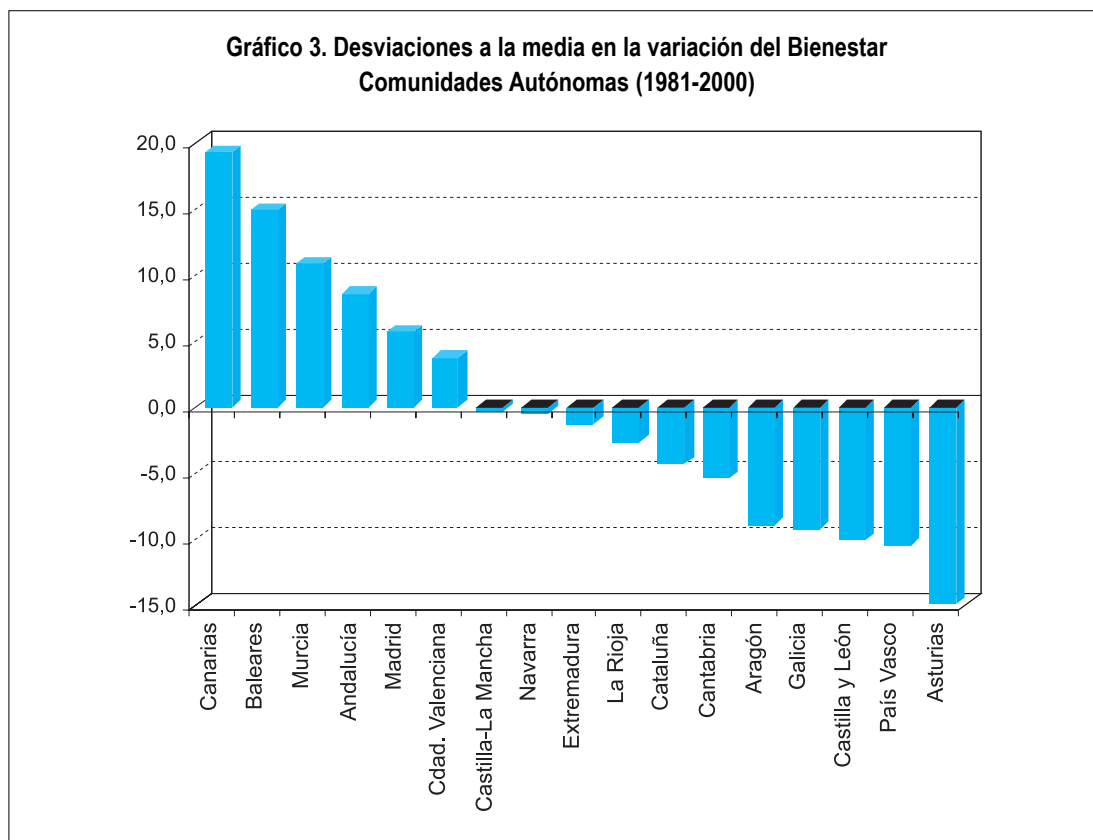
Veamos ahora cuál es la tasa de variación del bienestar social, definida mediante la ecuación [1], en las Comunidades Autónomas españolas en el periodo 1981-2000. La Tabla 4 recoge los datos relevantes. Se observa diferencias sustanciales entre la evolución del IDH y la evolución del bienestar. Resulta particularmente significativo el caso de Baleares que, con una tasa de variación del IDH por debajo de la media nacional, presenta una tasa de variación del bienestar del orden del doble de dicha media. Un ejemplo de la situación contraria lo tenemos en Castilla y León que presenta una tasa de variación del IDH por encima de la media nacional y una tasa de variación del bienestar del orden de 1/3 de la media nacional.

Tabla 4. Variaciones en el IDH, la población y el Bienestar (1981-2000)

	Variación IDH	Variación población	Variación bienestar
Andalucía	10,51	12,02	23,79
Aragón	8,92	-2,42	6,28
Asturias	7,45	-6,73	0,22
Baleares	8,27	20,22	30,17
Canarias	9,20	23,16	34,49
Cantabria	6,91	2,71	9,81
Castilla León	9,96	-4,47	5,04
Castilla Mancha	10,69	3,76	14,85
Cataluña	7,07	3,56	10,88
Comunidad Valenciana	7,69	10,45	18,95
Extremadura	13,05	0,77	13,92
Galicia	9,71	-3,41	5,97
Madrid	10,28	9,62	20,88
Murcia	7,51	17,27	26,08
Navarra	8,80	5,43	14,71
País Vasco	8,69	-3,69	4,68
Rioja	8,32	3,88	12,52
España	8,93	5,75	15,19

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, INE, Banco Mundial y elaboración propia.

En el Gráfico 3 presentamos una visión sintética de la evolución del bienestar en las Comunidades Autónomas en este periodo, tomando las diferencias de la tasa de crecimiento de cada Comunidad con la media nacional. En términos del bienestar, Canarias, Baleares, Murcia, Andalucía, Madrid y la Comunidad Valenciana han crecido, por este orden, más que la media nacional (que presenta una tasa de crecimiento del bienestar ligeramente por encima del 15%). Castilla-La Mancha, Navarra, Extremadura y La Rioja han crecido ligeramente por debajo de la media nacional. Cataluña, Cantabria, Aragón, Galicia, Castilla y León, País Vasco y Asturias, han visto aumentar su bienestar bastante menos que la media nacional.



5. El Índice de Desarrollo Humano Ajustado (IDHA)

Un problema que presenta el tipo de análisis que acabamos de ofrecer, basado únicamente en la comparación de tasas de crecimiento, es que no nos dice nada de los niveles de bienestar alcanzados por las diferentes sociedades. Para tener una aproximación de esta variable podemos recurrir al concepto de *Índice de Desarrollo Humano Ajustado (IDHA)*, que se define como sigue:

- (i) Tomamos 1981 como año base e identificamos el IDHA de cada sociedad en ese año con el correspondiente valor de su IDH para ese año, es decir, $IDHA_i(1981) = IDH_i(1981)$.
- (ii) Calculamos un Índice de Desarrollo Humano Ajustado para el año 2000 como sigue:



que puede describirse como:

$$IDHA_i(2000) = IDH_i(2000)\left(1 + \frac{\Delta n_i}{n_i}\right) \quad [2]$$

- (iii) Para poder hacer comparables los valores así obtenidos con los correspondientes al IDH de 2000, normalizamos ambos indicadores para cada sociedad expresándolos como porcentaje del valor de la media nacional (que denotamos por $IDHA_{Esp}$). Tendríamos así:

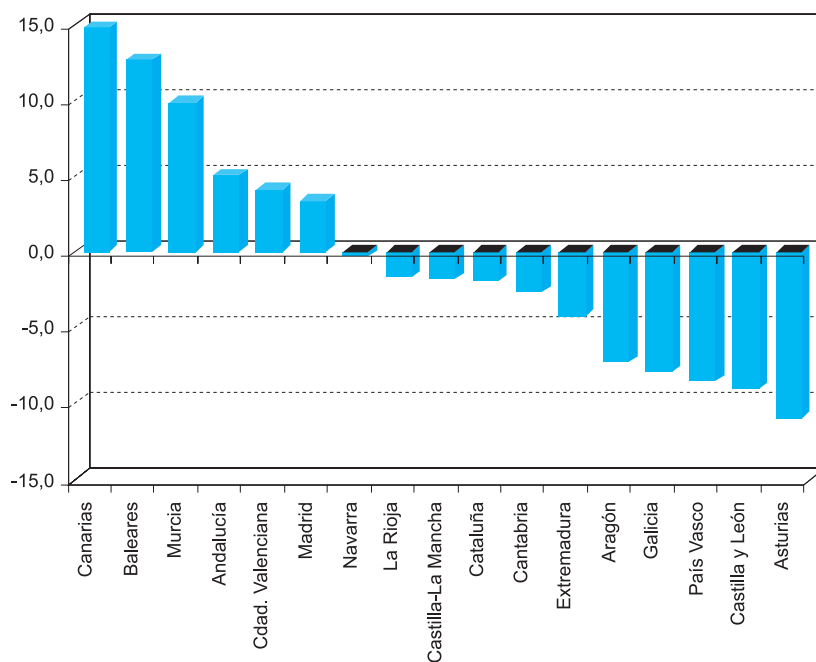
$$\begin{aligned} IDH_i^{rel} &= \frac{IDH_i}{IDH_{Esp}} \times 100 \\ IDHA_i^{rel} &= \frac{IDHA_i}{IDHA_{Esp}} \times 100 \end{aligned} \quad [3]$$

La Tabla 5 presenta los resultados de estos indicadores para las Comunidades Autónomas. La primera columna de datos describe el porcentaje de la media nacional que representa el IDH de cada Comunidad Autónoma en el año 2000 (IDH^{rel}). La segunda columna recoge el correspondiente porcentaje de la media para el IDHA ($IDHA^{rel}$). La última columna ofrece los datos de la diferencia entre ambos valores. Los datos de esta última columna son ilustrados en el Gráfico 4 para dar una idea de cuál es la magnitud de las diferencias y para qué Comunidades el IDH sobre-estima o infravalora el bienestar. Los datos son bastante elocuentes. Canarias, Baleares, Murcia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid presentan valores relativos del IDH por debajo de los valores relativos del índice de bienestar IDHA. Lo contrario sucede con Asturias, Castilla y León, País Vasco, Galicia, Aragón, Extremadura, Cantabria, Cataluña, Castilla-La Mancha, La Rioja y Navarra cuyos IDH sobrevaloran su nivel de bienestar.

Tabla 5. IDH e IDHA relativo en las Comunidades Autónomas (2000)

	<i>IDHrel</i>	<i>IDHAreI</i>	<i>IDHAreI – IDHrel</i>
Andalucía	96,21	101,28	5,07
Aragón	101,74	94,44	-7,29
Asturias	99,59	88,62	-10,96
Baleares	99,70	112,34	12,64
Canarias	98,19	113,00	14,81
Cantabria	100,81	98,14	-2,67
Castilla y León	101,45	92,40	-9,05
Castilla – La Mancha	97,64	95,85	-1,79
Cataluña	101,24	99,32	-1,93
Cdad. Valenciana	98,66	102,76	4,10
Extremadura	95,88	91,65	-4,23
Galicia	98,73	90,82	-7,91
Madrid	105,05	108,43	3,38
Murcia	96,85	106,72	9,87
Navarra	103,37	103,04	-0,33
País Vasco	103,41	94,85	-8,56
La Rioja	101,78	100,10	-1,68

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, INE, Banco Mundial y elaboración propia.

**Gráfico 4. Diferencias en los valores relativos IDHA e IDH
Comunidades Autónomas (2000)**




Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (2002): *World development indicators*, World Bank, Washington.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (vv.aa.): *Anuario de Estadística Universitaria*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.
- FOSTER, J.E., LÓPEZ-CALVA, L.F. & SZÉKELY, M. (2003): Measuring the Distribution of Human Development: Methodology and an application to Mexico, *Estudios sobre el Desarrollo Humano*, PNUD México, nº 2003-2004.
- HERRERO, C. y VILLAR, A. (2005): The Multiplicative Human Development Index, mimeo.
- HERRERO, C., SOLER, A. Y VILLAR, A. (2004): *Capital Humano y Desarrollo Humano en España, sus Comunidades Autónomas y Provincias. 1980-2000*. BANCAJA
- HERRERO, C., SOLER, A. y VILLAR, A. (2005): *El Desarrollo Humano en España (1980-2000): Un Enfoque Alternativo*, mimeo.
- HICKS, D.A. (1997): The Inequality-Adjusted Human Development Index: A Constructive Proposal, *World Development*, 25 : 1283-1298.
- INE (1987): *Contabilidad Regional de España. Base 1980*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (1992): *Contabilidad Regional de España. Base 1986*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (1997): *Evolución de la población de España entre los censos de 1981 y 1991. Comunidades Autónomas y provincias*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (1999): *Evolución de la población de España entre los censos de 1970 y 1981. Comunidades Autónomas y provincias*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (2002): *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del censo de 1991. Evaluación y revisión*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (2002): *Metodología de las tablas de mortalidad de la población española. 1998-1999*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (2003): *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 1995*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.

- INE (2003): *Contabilidad Regional de España. Base 1995*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (vv.aa.): *Encuesta de población activa*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (vv.aa.): *Estadística de la Enseñanza en España (Curso 1980/81-1984/85)*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (vv.aa.): *Indicadores demográficos básicos*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (vv.aa.): *Tablas de mortalidad de la población española. Años 1980/81, 1985/86, 1990/91, 1994/95 y 1998/99*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (vv.aa.): *Estadística de la Enseñanza en España (Curso 1985/86-1999/00)*, Ministerio de Educación y Ciencia y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.
- OSBERG, L. (1985): "The Measurement of Economic Welfare", in D. Laidler (coordinator), *Approaches to Economic Well-Being*, Vol. 26 of the Research Program of the Royal Commission of the Economic Union and Development Prospects for Canada (MacDonald Commission), University of Toronto Press, Toronto.
- OSBERG, L. y SHARPE, A. (2002): "An index of economic well-being for selected OECD countries", *Review of Income and Wealth*, 48 (3), septiembre.
- PINILLA, R. y GOERLICH, F. J. (2003): "Renta per cápita y potencial de calidad de vida (QLP) en España (1981-1999)", Documento de Trabajo WP-EC 2003-02, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, Valencia.
- PNUD (2003): *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003. Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana*.
- SEN, A.K. (1985): *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam.
- VILLAR, A. y SOLER, A. (2002): *Mejoras educativas y actividad económica en España: Un panorama de los cambios recientes. 1990-2000*. BANCAJA. Disponible en CD-Rom.



Apéndice: La fórmula del IDH

El IDH es una medida del desarrollo humano y mide los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos del desarrollo humano: una vida larga y saludable, conocimientos y un nivel de vida decoroso.

1. Una vida larga y saludable. Esperanza de vida

El cálculo del índice de esperanza de vida tiene la siguiente expresión⁷:

Las estimaciones de esperanza de vida utilizadas en el “Informe sobre desarrollo humano” provienen de la base de datos de la División de Población de las Naciones Unidas, publicada en *World Population Prospects*. Estas estimaciones son promedios quinquenales.

$$IEV_i = \frac{EV_i - Min_EV}{Max_EV - Min_EV}$$

2. Conocimientos. Índice de educación

El Índice de educación se compone de dos elementos:

- a. **Tasa de alfabetización de adultos:** Porcentaje de personas de 15 o más años que pueden leer, escribir y comprender un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana. Los datos que aparecen en el Informe proceden de estimaciones y proyecciones hechas por la UNESCO. Dichas estimaciones se basan en datos procedentes de la base de datos de *World Population Prospects* y las estadísticas de alfabetización recopiladas por conducto de los censos nacionales de población.

La expresión del índice de alfabetización de adultos es la siguiente:

$$IAA_i = \frac{TAA_i - 0}{100 - 0}$$

⁷ Los valores máximo y mínimo de esperanza de vida al nacer son 85 y 25 respectivamente.

La expresión del **IAA** y sus componentes es:

$$IAA_{i,PET} = TAA_{i,PET} / 100$$

$$TAA_{i,PET} = 1 - TAN_{i,PET}$$

$$TAN_{i,PET} = \frac{Analfabetos_{i,PET}}{PET}$$

b. Tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinadas. Las tasas de matriculación bruta se calculan dividiendo el número de personas matriculadas en cada nivel de estudios por el número de personas del grupo de edad correspondiente a ese nivel educativo. Así, estas tasas dependen de las estimaciones de población de esa edad publicadas por la división de población de las Naciones Unidas, del calendario y métodos de encuesta utilizados por los registros administrativos, los censos de población y las encuestas nacionales de educación. El dato óptimo para el cálculo del IDH sería la tasa neta de matriculación, pero no todos los países disponen de él.

El índice bruto de matriculación tiene la siguiente expresión:

$$IBM_i = \frac{TBM_i - 0}{100 - 0}$$

Así, el índice de educación se calcula como sigue:

$$IE_i = 2/3 * (IAA_i) + 1/3 * (IBM_i)$$

3. Un nivel de vida decoroso. Índice del PIB

El índice de del PIB se calcula utilizando el PIB per cápita ajustado (PPA, dólares USA). Se ajusta el ingreso debido a que para lograr un nivel respetable de desarrollo humano no se requiere un ingreso ilimitado, por ello se utiliza el logaritmo del ingreso.

$$IPIB_i = \frac{\log(PIB_i) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)}$$



ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)

La determinación del IDH es directa, una vez se han calculado los anteriores índices. Se realiza un simple promedio de los tres índices para obtener el IDH.

$$IDH_i = 1/3(IEV_i) + 1/3(IE_i) + 1/3(IPIB_i)$$



TEJIDO EMPRESARIAL Y CRECIMIENTO REGIONAL

*José M^a O'Kean **
*Emilio Congregado ***
*José M. Menudo **

1. Introducción

Las aportaciones teóricas sobre las fuentes del crecimiento han sido frecuentes en el análisis económico. La predominancia, durante décadas del modelo neoclásico, ha persistido a pesar del denominado residuo de Solow, que ha puesto de manifiesto las limitaciones explicativas empíricas del modelo. Los ulteriores modelos de crecimiento endógeno han intentado superar esta limitación, a la vez que han introducido nuevas variables explicativas en un debate, empírico y teórico, actualmente abierto.

Una de estas nuevas variables consideradas es la actividad empresarial. Quizá sea el trabajo de Lucas (1979) la primera aportación “ortodoxa” sobre la relación entre el crecimiento económico y la función empresarial, al considerar en su modelo como, a medida que las economías alcanzan estadios de desarrollo superior y los salarios son superiores, aumenta el coste de oportunidad del autoempleo, por lo que una mayor proporción de individuos transita al empleo asalariado, predicción consistente con las tendencias observables a largo plazo.

Un modelo de crecimiento endógeno que considera explícitamente el autoempleo es el desarrollado por Schmitz (1989). En este modelo se predice que un incremento en la proporción de empresarios en la fuerza de trabajo ha de traducirse en un incremento del crecimiento económico a largo plazo. En un posterior trabajo compartido, Holmes y Schmitz (1990), desarrollan un modelo de *entrepreneurship* en el espíritu de Schultz (1980), mostrando cómo la especialización en las tareas directivas y en la actividad empresarial afectan al crecimiento económico.

Más recientemente, Iyigun & Owen (1999), utilizando un modelo de generaciones solapadas, introdujeron una diferenciación entre dos tipos de capital humano: el capital humano profesional –el stock de capital humano de los asalariados- y el capital humano empresarial –el propio de los autoempleados-, que permite explicar la posible existencia de desajustes entre las asignaciones de ambos tipos de capital y ambos tipos de actividades.

* Universidad Pablo de Olavide.

** Universidad de Huelva.

Estos trabajos iniciales han puesto de manifiesto la relevancia de la función empresarial en el crecimiento económico, considerando como tal la actividad de los autoempleados —entendiendo por ellos, en esta literatura, tanto a los autónomos como a los empleadores— y la relevancia del capital humano empresarial.

A pesar de la tardía consideración por parte de la teoría económica de la relevancia en el crecimiento de la actividad empresarial, los *policy makers*, sí han tenido en cuenta al agente empresarial en el diseño de políticas de desarrollo y han intentado incidir, por múltiples vías, sobre el tejido empresarial, bien con el uso de políticas directas, bien indirectamente por medio de medidas genéricas. Si bien en ambos casos, el primer paso que le corresponde a toda agencia pública de desarrollo es decidir el tejido empresarial que desea para su economía.

Audretsch, *et al.* (2002) se refieren al tamaño de equilibrio del tejido empresarial, como la cantidad de empresarios que corresponden a un nivel de equilibrio a largo plazo, frente al tejido empresarial existente que vendría determinado por la oferta y demanda de empresarios¹. El desequilibrio entre ambos niveles puede ser causado por diferentes aspectos y restaurado por la propia dinámica económica. Sin embargo, los Gobiernos pueden salvar las diferencias entre el tejido empresarial de una economía y el deseable por medio de la intervención.

Las medidas de política empresarial pueden incidir en el lado de la oferta de empresarios o desde el lado de la demanda (*push and pull factors*) y podrían agruparse en seis categorías (LUNDTROM y STEVENSON, 2005; AUDRETSCH, *et al.*, 2002). En primer lugar, encontramos políticas que inciden en la demanda de empresario, empleando regulación o desregulación de actividades que influyen en las oportunidades que originan nuevos negocios. En segundo lugar, políticas creadoras de una oferta de futuros empresarios, por medio de la incidencia en grupos de población poco representados en el tejido empresarial (políticas migratorias, apoyo a jóvenes empresarios, eliminación de barreras al empresariado femenino, incentivos para la conversión de desempleo en autoempleo). En tercer lugar, políticas de recursos y habilidades (*Start-up Financing*) que por medio de formación y apoyo financiero faciliten el nacimiento de empresas. En cuarto lugar, las políticas de apoyo a empresas emergentes (*Start-up Business Support*) por medio de incubadoras de empresas, estructuras de capital riesgo, inclusión en redes de información y asesoramiento). En quinto lugar, políticas de cultura empresarial que tienen por objeto incidir en las preferencias individuales (incidencia en actitudes, creencias, identificaciones personales con el papel del empresario). En último lugar, políticas de recompensa empresarial (*risk-reward profile*) que inciden en la toma de decisión individual de acometer la actividad empresarial y que son llevadas a cabo por medio de incentivos, subsidios, regulación del mercado de trabajo o de la legislación de quiebras.

1 La literatura ha distinguido diferentes determinantes de este tamaño de equilibrio del tejido empresarial. Caree, Van Stel, Thurik. & Wennekers (2001) lo vinculan al grado de desarrollo económico, Carre et al (2001) consideran que un ciclo de carácter schumpeteriano determina este nivel de equilibrio, Jensen (1993) habla de una tercera revolución industrial para describir su movimiento en el tiempo y Audretsch & Thurik (2001) emplean la distinción entre “manager economy” y “entrepreneurial economy” para explicar su evolución.



Lundtrom y Stevenson (2005) vinculan las medidas de política empresariales llevadas a cabo en el año 2004 por los países de la Unión Europea más USA y Canadá a las cuatro primeras categorías. En su mayor parte los Gobiernos siguen de cerca el camino marcado por la teoría, siendo las medidas menos empleadas aquellas que buscan generar habilidades empresariales por medio del sistema educativo (tan solo aparecen en el 77% de las políticas en estos trece países). En el caso de España, únicamente el 50% de las medidas relativas a política empresarial buscan crear una cultura emprendedora (V) y tan solo el 52% busca introducir habilidades empresariales en los sistemas educativos (III). En general, son las políticas de desregulación, de recursos y apoyo a empresas emergentes (I, III y IV) y de incentivos a grupos de población poco representados en el tejido empresarial (II), las más utilizadas.

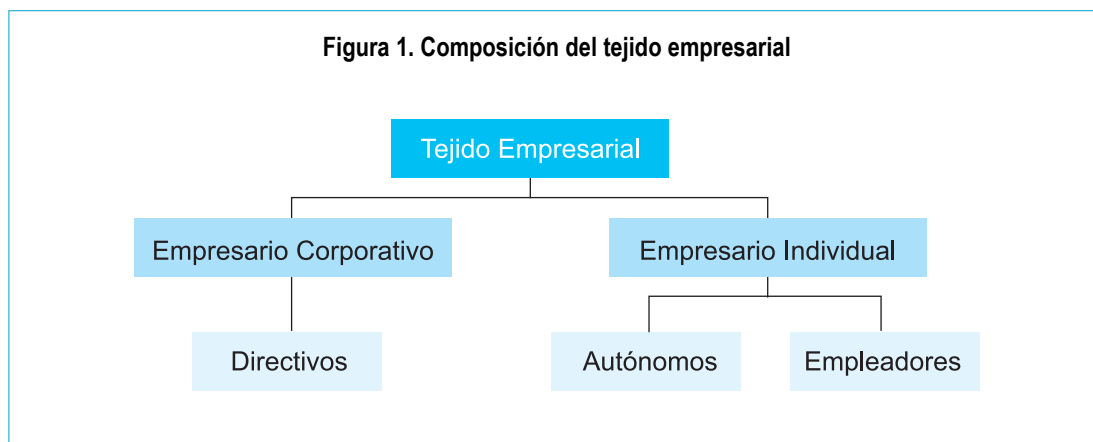
El propósito de este trabajo es avanzar en el estudio del papel que la función empresarial ha tenido en el crecimiento económico regional español en las últimas décadas. Presentamos en el epígrafe segundo una aproximación a la evolución del tejido empresarial regional tras una breve descripción conceptual de la composición del mismo. En el epígrafe tercero mostramos los hechos estilizados sobre el crecimiento económico y la actividad empresarial. A continuación realizamos un contraste econométrico teniendo en cuenta las proxies de la función empresarial y tras analizar los resultados, exponemos unas reflexiones finales.

2. La función empresarial y el tejido empresarial regional español

Los empresarios son aquellas personas que desempeñan algunos de los vectores de la función empresarial, actividad que se concreta en el diseño y la implantación de la estrategia competitiva de la empresa (O'KEAN, 2000). Los vectores empresariales consisten en disminuir las ineficiencias que siempre existen en las empresas (LEIBENSTEIN, 1979), detectar y captar las oportunidades de beneficios que siempre existen en los mercados (KIRZNER, 1973), afrontar los escenarios de incertidumbre convirtiéndolos en situaciones de riesgo (KNIGHT, 1921) o innovar en algunas de las líneas de acción del análisis schumpeteriano (SCHUMPETER, 1912).

El conjunto de agentes que desempeñan la función empresarial, de un sector, una región o un país, constituyen su tejido empresarial. Así, podemos concebir el tejido empresarial compuesto por dos tipos de agentes empresariales: *los empresarios individuales* y, en el caso de las empresas de mayor dimensión, en las cuales la función empresarial se desempeña por diversas personas físicas, *los empresarios corporativos*.

A su vez, los empresarios individuales pueden diferenciarse, como hacemos en la Figura 1, en *empleadores* y *autónomos*, dos categorías profesionales de las que podemos encontrar datos estadísticos homogéneos, nacionales e internacionales, en las Encuestas de Población Activa.



Con este esquema podemos aproximarnos a la composición del tejido empresarial de la economía española y de sus regiones, y considerar su evolución en los últimos años.

En el Gráfico 1, mostramos la evolución del tejido empresarial individual, aproximado usualmente por los autoempleados y compuesto por los autónomos y los empleadores. Según los datos, la proporción de ocupados que optan por el autoempleo sigue en España, al igual que en la mayor parte de los países avanzados, una tendencia decreciente, pese al repunte de los primeros años de la década presente. En este sentido, la tasa de autoempleo², que en 1987 representaba el 21,73% del total de ocupados tan solo ascendía al 16,4% en 2004.

Sin embargo detrás del agregado se ocultan dos movimientos contrapuestos. Así, la participación de los trabajadores autónomos en el total de ocupados era en el cuarto trimestre de 2004 de un 10,9%, cifra que en el mismo trimestre de 1987 fue del 18,36%. Por su parte los empleadores con asalariados³, han mostrado una tendencia creciente en el período pasando de los 402.100 en 1980 a los 943.675, en 2004, lo que representa un 5,51% del total de ocupados.

A nivel regional, y aunque las tasas de autoempleo presentan un amplio rango de variación, parece observarse una cierta recuperación de las mismas tras los descensos persistentes de las últimas dos décadas. Como se ilustra en el Gráfico 2, las tasas de autoempleo han tendido a ser mayores en Galicia y menores en Madrid. En buena medida, la composición sectorial de cada región marca estas tasas e incluso la tendencia de la misma⁴.

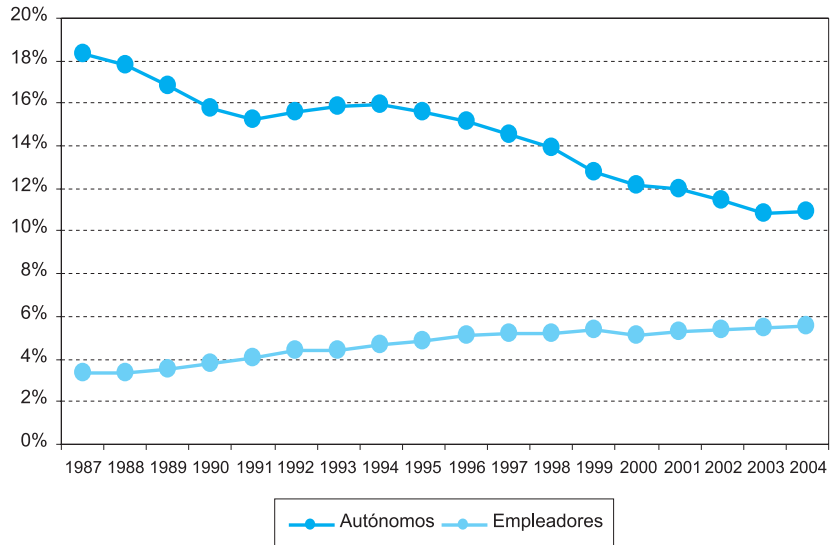
2 Número de autoempleados (autónomos más empleadores) respecto al total de ocupados.

3 Esta terminología que quizá pueda parecer confusa, es la que se deriva de la clasificación de los ocupados por tipo de ocupación. Según esta clasificación dentro de los trabajadores por cuenta propia o autoempleados podemos distinguir entre los empleadores sin asalariados –trabajadores autónomos– y los empleadores con asalariados.

4 La tradicional participación como trabajador autónomo en el sector agrícola e incluso la estructura de la propiedad deben ser tenidas en cuenta a la hora de valorar la variación entre regiones, descrita anteriormente.

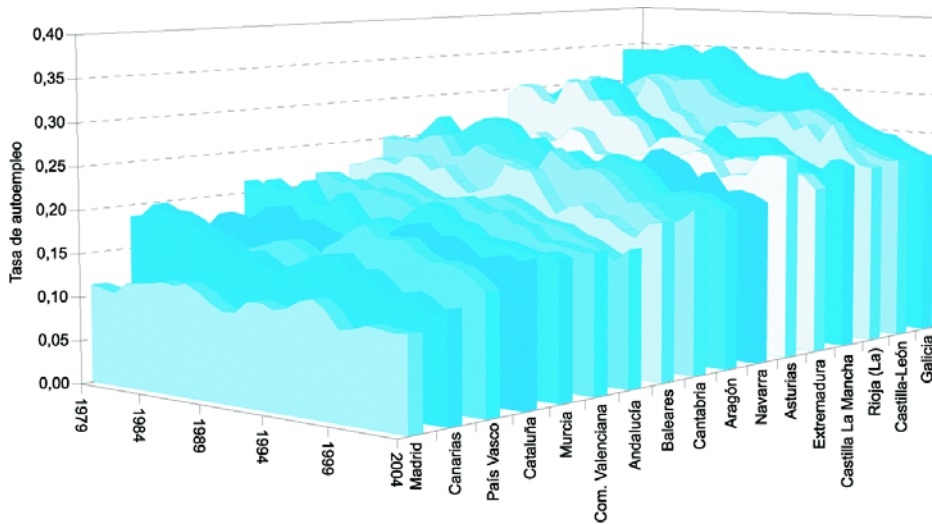


Gráfico 1.
Evolución de la Tasa de autoempleo en España, 1987-2004



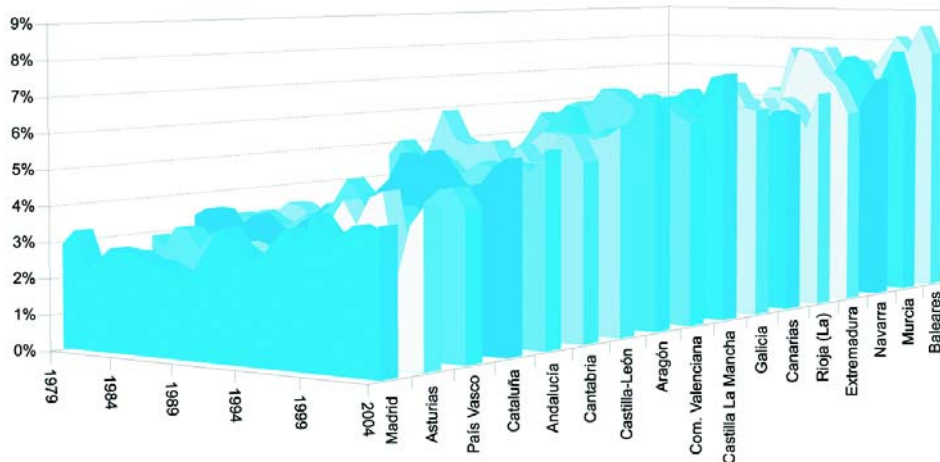
Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

Gráfico 2.
Tasa de autoempleo en las comunidades autónomas españolas 1979-2004



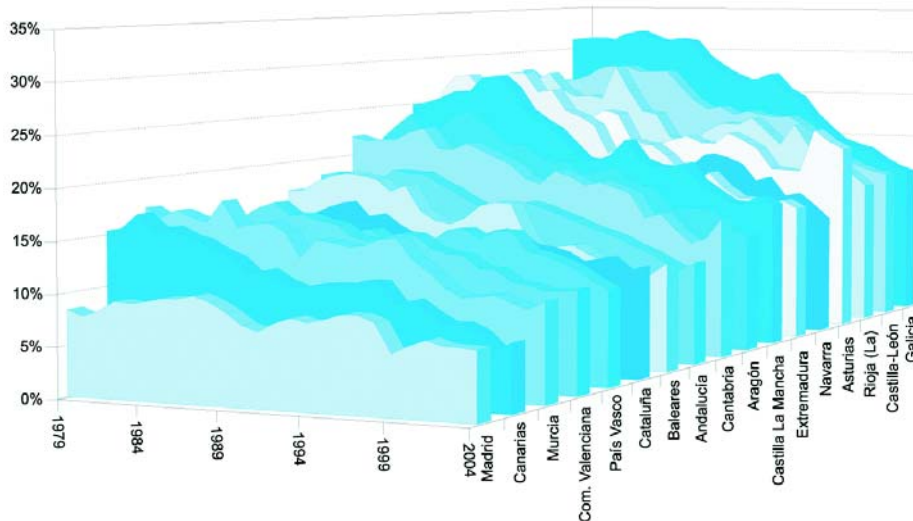
Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

Gráfico 3.
Tasa de empleadores en las comunidades autónomas españolas 1979-2004



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE

Gráfico 4.
Tasa de autónomos en las comunidades autónomas españolas 1979-2004



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE



Sin embargo, ésta es una visión demasiado agregada del autoempleo en España. Si procedemos a analizar, de manera separada, los dos componentes del autoempleo –autónomos y empleadores con asalariados– podemos observar cómo el análisis de la tasa de autoempleo oculta una gran diferencia. En el período considerado, la tendencia decreciente del autoempleo se produce a pesar de la tendencia creciente de la tasa de empleadores, dominando en el agregado la dramática caída de la participación de los autónomos en el total de ocupados (véase Gráficos 3 y 4).

3. El tejido empresarial y el crecimiento regional: hechos estilizados

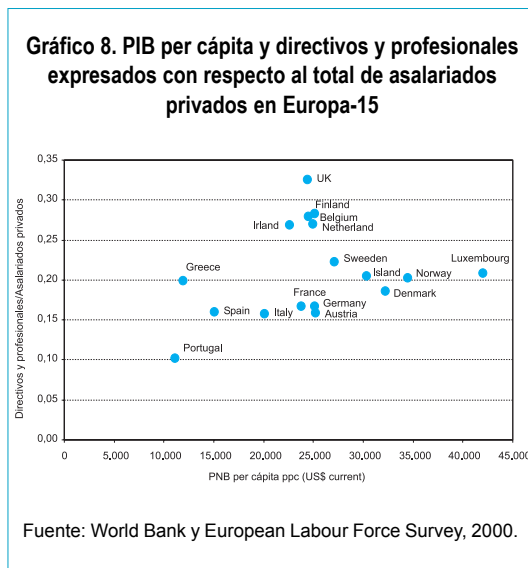
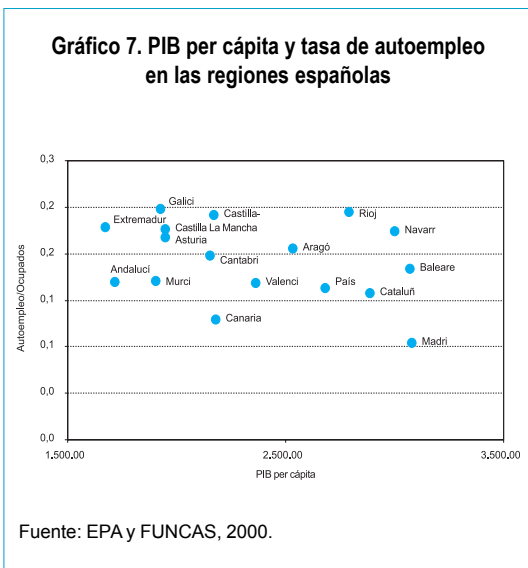
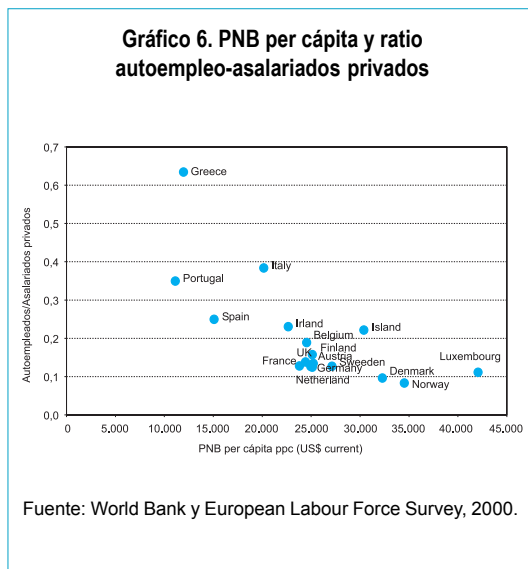
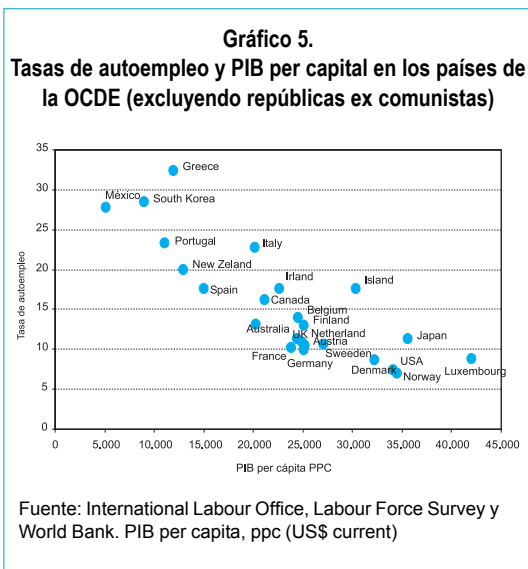
En general, la evidencia empírica sobre la influencia del tejido empresarial en el crecimiento es escasa y suele estar restringida a períodos muy cortos, que más bien aconsejarían el análisis del ciclo económico en lugar del análisis del crecimiento a largo plazo. La situación es hasta cierto punto lógica. El escaso grado de desarrollo relativo de la literatura sobre *entrepreneurship* en el análisis económico, ha generado la ausencia, hasta fecha reciente, de indicadores específicos y por ello las series son muy cortas. Una excepción la constituye el trabajo de Carre *et al.* (2002) quienes usando el panel COMPENDIA (VAN STEL, 2001) utilizando datos de 23 países de la OCDE, obtienen evidencia de la relación entre el crecimiento económico y la tasa de autoempleo.

Por todo ello, y para analizar la influencia de las características cuantitativas y cualitativas del tejido empresarial en el crecimiento regional, puede resultar un buen punto de partida el cruzar los datos de PIB per cápita y las tasas de autoempleo para tener una primera aproximación de la relación entre el crecimiento y el autoempleo. Si realizamos este ejercicio con datos internacionales, parece que en las economías con mayor renta per cápita hay menos autoempleados si los comparamos con el porcentaje de individuos que deciden trabajar por cuenta ajena (véase Gráfico 5).

Si realizáramos este mismo análisis para los países que componen la Europa de los 15, podemos observar la misma pauta de distribución ocupacional (véase Gráfico 6).

Si repitiéramos el mismo ejercicio para las regiones españolas las diferencias no son tan apreciables, quizá debido al fenómeno de convergencia regional en renta que ha caracterizado la última década (véase Gráfico 7).

Si hacemos una interpretación más completa del tejido empresarial, incluyendo los directivos junto a los empresarios individuales, podemos observar un segundo hecho estilizado: la fracción de trabajadores clasificados en ocupaciones directivas y profesionales crece con la renta per cápita (véanse Gráficos 8 y 9).



Un último bloque de regularidades empíricas hace referencia a la relación entre la elección de ocupación y el proceso de acumulación de capital humano. Evans y Leighton (1989) ó Evans y Jovanovic (1989) muestran como la probabilidad de ser autoempleado aumenta con la experiencia laboral y no con el nivel educativo. Siendo conscientes del largo debate sobre la variable del capital humano que utilizemos como proxy del capital humano empresarial, utilizaremos tanto en este caso como para los asalariados, el porcentaje de individuos con estudios medios y superiores. Observemos que cuando utilizamos dicha proxy, sí parece existir una relación positiva entre el *output per cápita* y el *stock* de capital humano empresarial de la región en cuestión.

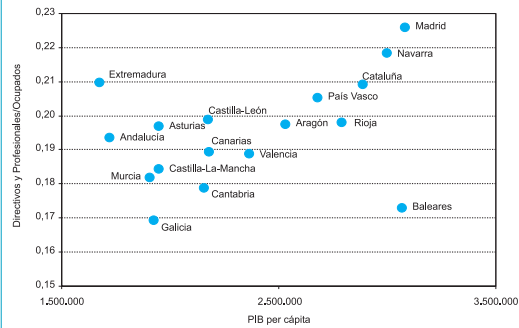


En este sentido, la figura 10, en la que el capital humano es aproximado a través del porcentaje de autoempleados con estudios medios y superiores, parecen mostrar que no existe una relación clara entre el capital humano de los trabajadores por cuenta propia y el nivel de renta per cápita; que en cambio resulta muy significativa en el caso de los asalariados (Gráfico 11)⁵.

Siguiendo la idea ya apuntada de la posible existencia de desajustes entre el capital humano empresarial y profesional (IYIGUN y OWEN, 1999) y orbitando sobre la idea de asignación del talento a actividades empresariales (MURPHY *et al.*, 1989) o entre actividades productivas e improductivas (BAUMOL, 1986), resulta sugerente el cruzar los datos de capital humano profesional y empresarial, para las regiones españolas, tal y como se reproduce en el Gráfico 12. Si exceptuamos el caso de la comunidad autónoma de Madrid, en la que la proliferación de asalariados públicos de alta cualificación puede generar distorsiones, parece que son las regiones más ricas en las que el talento –siendo conscientes de las limitaciones de la proxy utilizada- se asigna de forma más equilibrada a favor de las actividades empresariales.

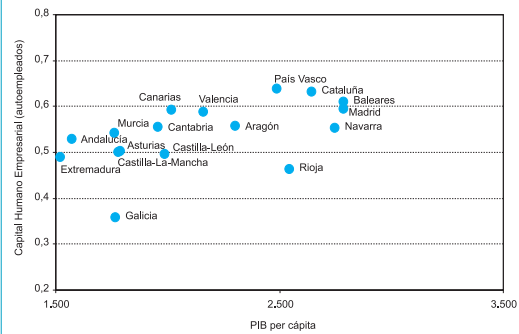
Todas las proxies de capital humano utilizadas hasta el momento hacen referencia a la formación adquirida a través de los procesos educativos formales. Iyigun y Owen (1999) consideran que la acumulación de capital humano empresarial a través de la experiencia laboral es mucho más intensiva para los autoempleados que para los asalariados. Para comprobar la veracidad de esta afirmación, el

Gráfico 9. PIB per cápita y directivos y profesionales expresados con respecto al total de ocupados



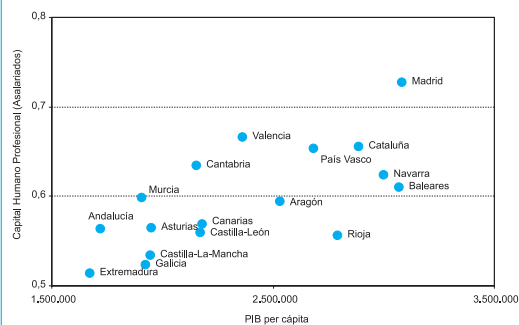
Fuente: EPA y Contabilidad Regional de España, 1995.

Gráfico 10. Capital Humano Empresarial (expresado a través del porcentaje de autoempleados con estudios medios y superiores), 1998



Fuente: EPA y Contabilidad Regional de España, 1995.

Gráfico 11. PIB per cápita y Capital Humano Profesional (Asalariados)



Fuente: EPA y FUNCAS, 2000.

5 La utilización del año 1998 viene condicionada por los cambios metodológicos de la EPA, que generan discontinuidades en las series para este tipo de cruce entre ocupaciones y nivel de estudios.

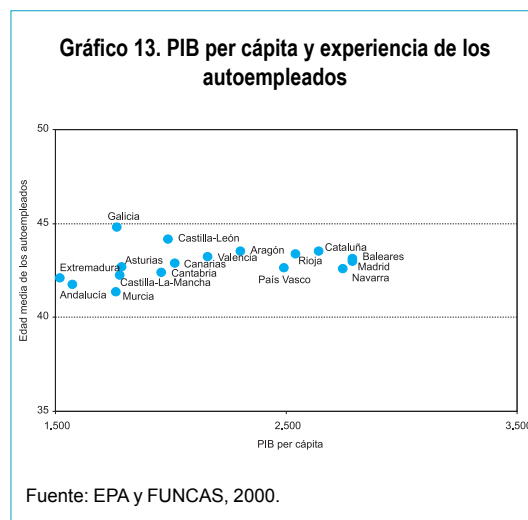
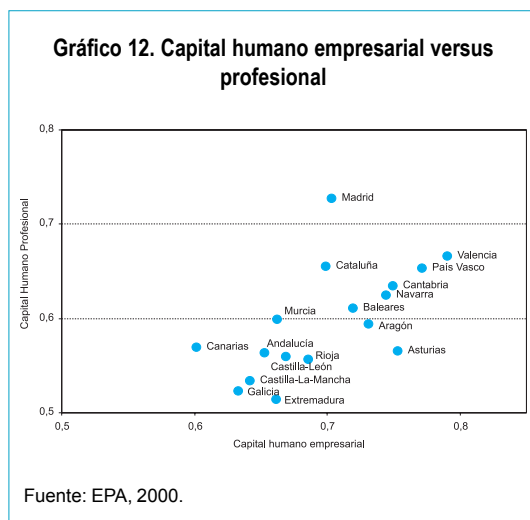


Gráfico 13 presenta una proxy imperfecta del capital humano adquirido a través de este mecanismo: la edad media de los autoempleados –como una medida de la experiencia adquirida a través de la edad. Como se observa en el caso regional español no parece existir evidencia de que ambas variables estén correlacionadas.

En suma, la evidencia parece indicarnos que, a priori la participación relativa del autoempleo en la población ocupada parece tener una relación inversa con el crecimiento económico, aunque no en el contexto regional español. Un segundo rasgo, viene dado por la existencia de una fuerte relación entre los asalariados en ocupaciones directivas y profesionales y la renta per capita. Finalmente parece existir cierta evidencia en favor de la relación entre el capital humano empresarial y el crecimiento económico, si bien las proxies utilizadas –que enfatizan en mecanismos distintos de acumulación de este tipo de capital humano– pueden condicionar los resultados obtenidos.

4. Una aproximación a la contribución del factor empresarial al crecimiento económico

Del repaso de las cifras que han marcado la evolución reciente del tejido empresarial regional en España, quizá sea profundizar en el conocimiento de la contribución de la cantidad y calidad del factor empresarial, el estudio que más interés despierta a priori. En este sentido, y a pesar de los problemas potenciales de partida –idoneidad de las proxies y escasa dimensión temporal–, es posible avanzar en la medición del impacto que el tejido empresarial tiene sobre el crecimiento económico regional, aun siendo conscientes de las limitaciones de alcance de los resultados, al añadir a los problemas comunes a los que se enfrenta el análisis empírico del crecimiento, los específicos que se derivan de la pertinencia de los indicadores a utilizar e incluso los inherentes a la propia conceptualización de la dimensión empresarial.



Dada la finalidad exploratoria de nuestro ejercicio, nuestro acercamiento a la medición del impacto del tejido empresarial sobre el crecimiento regional se realiza a través de la especificación de una función de producción que relaciona el output agregado con los factores productivos ⁶.

La idea básica es estimar una función de producción Cobb-Douglas con una variable empresarial, junto al capital y al trabajo y en el que se incorpora un parámetro de eficiencia, que identificamos con la calidad del tejido empresarial en la función de producción agregada. Sin embargo, la mayor parte de los estudios de crecimiento y convergencia identifican este parámetro de eficiencia como la constante de sus ecuaciones de regresión. Haciendo esto, se supone implícitamente que todos los territorios tienen el mismo nivel de eficiencia en el uso de sus factores productivos. Si suponemos que el parámetro de eficiencia depende de la calidad del tejido empresarial y del factor trabajo, hay que refutar que todas las regiones tengan un parámetro de eficiencia común. Por ello, permitimos la existencia de efectos específicos de cada región.

Las diferentes estimaciones se realizan sobre la base de un panel de datos para las regiones españolas en el período 1980-1995 ⁷. La elección de este ámbito espacial y temporal, se justifica en base al hecho de que este ámbito espacial nos permite aumentar el número de indicadores alternativos para la medición del tejido y la dimensión temporal de los mismos.

Especificación del modelo a estimar

Consideremos la habitual función de producción agregada de tipo Cobb-Douglas, ampliada con dos tipos de capital humano –empresarial y profesional-:

$$Y_{it} = K_{it}^{\alpha} (A_{it} L_{it})^{\gamma_1} (H_{it}^l)^{\eta_1} (B_{it} E_{it})^{\gamma_2} (H_{it}^e)^{\eta_2}$$

donde Y , es el producto agregado regional, K el stock de capital privado, A y B , sendos índices de eficiencia técnica en sentido amplio del trabajo y del factor empresarial, y L el empleo asalariado –que aproximaremos a través de los asalariados públicos y privados y a los que detraemos el número de directivos-. Por su parte, E , representa el stock de agentes que llevan a cabo la función empresarial, y que aproximaremos a través del número de empleadores con y sin empleados más los directivos de la región i en el momento t . Por último, H^e y H^l , denotan el capital

6 Estudios recientes encuentran evidencia favorable a la existencia de una relación positiva entre diferentes medidas de actividad empresarial y el crecimiento económico (véanse Thurik (1996) ó Audretsch y Thurik (2002), entre otros).

7 Para la realización de este ejercicio, el capital se ha aproximado a través del stock de capital neto privado en pesetas de 1986, procedente del Servicio de Estudios de la Fundación BBV; para la medición del factor trabajo se ha utilizado el número de asalariados públicos y privados al que se ha detraído el número de directivos, procedentes de la Encuesta de Población Activa, y, por último, los datos de producción regional proceden de la Contabilidad Regional de España, en pesetas de 1986. El tejido empresarial se aproxima a través del número de empleadores con y sin asalariados más el número de directivos, mientras que el capital humano empresarial se aproxima a través del porcentaje de no asalariados con estudios medios y superiores.

humano empresarial y el capital humano profesional, medidos respectivamente a través del porcentaje de individuos con estudios medios y superiores. Si representamos por minúscula el logaritmo de cada variable, se puede describir la función de producción en términos logarítmicos:

$$y_{it} = \eta_1 a_{it} + \eta_2 b_{it} + \alpha k_{it} + \gamma_1 l_{it} + \eta_1 h_{it}^a + \gamma_2 e_{it} + \eta_2 h_{it}^e + \varepsilon_{it}$$

que tomamos como especificación para la estimación.

Los resultados de la estimación

Tabla 1. Variable Dependiente: log PIB (ptas. Año 86)

Variable	O.L.S.	Between	Within	Random Effects	O.L.S.	Within	Random effects
Constante	9,903 (10,4508)	9,92149 (2,54068)		7,93760 (9,37925)	9,02207 (12,6320)		7,69663 (6,78541)
A	0,291194 (5,01573)	0,219874 (0,934627)	0,286855 (4,71446)	0,434062 (8,29907)	0,297790 (5,17144)	0,302166 (3,50371)	0,458363 (6,54036)
γ_2	0,017301 (0,587252)	0,124554 (0,898793)	0,064262 (2,30237)	0,082076 (3,19182)	0,054495 (1,71358)	-0,042301 (-1,1813)	-0,00434 (-0,13989)
η_2	0,072930 (2,18898)	0,187418 (1,19612)	0,011445 (0,392059)	0,024322 (0,870554)	0,120787 (3,39336)	-0,047541 (-1,4431)	0,014454 (0,469771)
γ_1	0,652266 (17,9.524)	0,62085 (4,33859)	0,326025 (8,20288)	0,435194 (12,4176)	0,610747 (15,7338)	0,219862 (2,9731)	0,050815 (8,49735)
η_1	0,171684 (4,24092)	0,394676 (2,23221)	0,253060 (5,59491)	0,147342 (3,67255)	0,372866 (8,03036)	0,071868 (1,1349)	0,077135 (1,34497)
<i>Dummy temporal</i>	No	No	No	No	Si	Si	Si
Efectos fijos							
Andalucía			11,91925				
Aragón			11,47898				
Asturias			11,35923				
Baleares			11,41714				
Canarias			11,51523				
Cantabria			11,15549				
Cast. Mancha			11,46722				
Cast. León			11,64582				
Cataluña			12,04873				
C. Valenciana			11,80742				
Extremadura			11,19533				
Galicia			11,60946				
Madrid			11,00422				
Murcia			11,41568				
Navarra			11,29739				
País Vasco			11,75148				
Rioja (La)			11,11880				
NOBS= 272							
N =17,T=16							
R ² ajustado	0,9923	0,9956	0,9978	0,9891	0,9939	0,9982	0,9900
Hausman Test	CHISQ(5)=48,192 Pvalue [.0000]						



Los resultados obtenidos con diferentes técnicas de estimación se presentan en la tabla 1. Los resultados de la primera columna (1) corresponden al estimador de mínimos cuadrados ordinarios, en el que los coeficientes estimados son los mismos para todas las regiones. La segunda columna contiene los resultados del estimador *entregupos*. Las estimaciones de las columnas 3 y 4, permiten que cada región posea una constante propia. Aunque no mejoran las propiedades deseadas en la estimación, se muestran igualmente en la tabla –columnas (5), (6) y (7)– los resultados que se obtienen al estimar nuestro modelo incluyendo dummies temporales.

A partir de una batería de diagnósticos, discutimos sobre la base del modelo elegido –el de efectos fijos–, las elasticidades obtenidas. Al ser el modelo doblemente logarítmico los coeficientes estimados adquieren el significado de elasticidades. Todos los coeficientes tienen los signos esperados y son significativos. De esta forma parece que el output regional se muestra sensible al factor empresarial y al capital humano empresarial.

Los resultados, aunque débiles, parecen mostrar la existencia de un efecto positivo del factor empresarial y su eficiencia sobre el crecimiento económico regional. Parece pues, que las regiones más ricas hoy, son las que dieron en el pasado una mayor importancia a la acumulación de capital humano empresarial y que cuanto más denso es el tejido empresarial mayor es el grado de desarrollo de una región. Los resultados, aunque deben ser tomados con cautela, dadas las limitaciones expuestas, han de ser tomadas como un punto de partida para trabajos posteriores con datos más recientes.

5. Reflexiones finales

Quizás, después del estudio de la evolución del tejido empresarial regional español y de la aproximación a su incidencia en el crecimiento económico, podamos realizar unas reflexiones finales en el ámbito de la política de promoción empresarial.

A pesar del escaso tratamiento que el análisis económico ha dado al papel del empresario en la teoría económica, hoy nadie duda de su importancia en el crecimiento económico y de la necesidad de abordar políticas correctas para aumentar el tamaño del tejido empresarial y mejorar su calidad en términos de productividad y competitividad.

En 2003, vio la luz el Libro Verde “El Espíritu Empresarial en Europa”⁸, documento de diagnóstico del tejido empresarial europeo sobre el que basar una estrategia de promoción empresarial dirigida a fomentar el autoempleo y a mejorar la competitividad del tejido existente, en el marco de una estrategia más amplia de crecimiento económico que permitiera reducir el *gap* de riqueza per cápita y productividad con respecto a los Estados Unidos. El siguiente paso

8 “Libro Verde: El espíritu empresarial en Europa, Comisión Europea, COM (2003) 27 final de 21.1.2003.

fue la petición a la Comisión de la elaboración de un *Plan de Acción a favor del Espíritu Empresarial* (2004), una especie de plan estratégico para impulsar el espíritu empresarial, adoptado por Decisión 2000/819/CE del Consejo.

Sensible a esta estrategia, el gobierno español ha ido introduciendo un paquete de medidas tales como las bonificaciones y modificaciones en el régimen de la Seguridad Social, la regulación específica de los autónomos –Estatuto del Trabajador Autónomo– y los trabajos de la comisión de expertos para la puesta en marcha del Plan de Fomento Empresarial, que constituyen una buena prueba del lugar destacado que ocupa el *entrepreneurship* en la agenda de actuación política.

En lo referente a los Gobiernos regionales, el apoyo a la actividad empresarial se ha acrecentado conforme se descentralizaban las políticas, aunque con desigual intensidad en el uso de las medidas de política empresarial. Durante la década de los 80, los Gobiernos regionales se centraron en el apoyo financiero (*Start-up Financing*) por medio de institutos o sociedades de promoción industrial. Desde finales de los 80, surgen en España los Centros Tecnológicos, los Centros Europeos de Empresa e Innovación (incubadoras de empresas) y los Parques tecnológicos (MAS VERDÚ, 2003; MAROTO y GARCÍA, 2004). En este caso, la iniciativa pública regional es claramente dispar. Entre 1986-1995, el 60% de los 31 centros tecnológicos creados en nuestro país se emplazan en la Comunidad Valenciana. En el año 2002, esta comunidad y el País Vasco poseen la mitad de los Centros tecnológicos del conjunto nacional. En el caso de las incubadoras de empresas, Andalucía se incorpora a estas dos regiones y ya en 2001 presenta tres centros (la Comunidad Valenciana posee cuatro y el País Vasco tres centros).

Las actuales políticas de promoción empresarial de carácter regional están centradas en la categoría *Start-up Business Support* y entremezcladas con políticas de innovación. Son medidas muy limitadas, pues solo abarcan una de las cinco categorías comentadas al principio de este trabajo, y cuya confusión con políticas de I+D hace muy complejo cualquier análisis de evaluación de resultados. A estas políticas se podían añadir medidas aisladas tendentes a generar una cultura emprendedora.

Pero quizás la mayor sorpresa que genera el análisis de las políticas empresariales llevadas a cabo por los Gobiernos regionales sea la inexistencia de un objetivo último. Se considera banal comparar el tejido empresarial existente con el deseable.

Así pues, y con independencia del ámbito de estudio, se considera que dado que el espíritu empresarial es un elemento esencial para la innovación, la competitividad, el crecimiento y la creación de empleo, hay que eliminar las barreras que obstaculizan la elección del autoempleo frente al empleo asalariado ⁹.

⁹ El diagnóstico se basa en que la UE no está explotando plenamente su espíritu empresarial, basándose en encuestas de intenciones de las que se desprende que aunque el 47% de los europeos "desearía elegir esta ocupación", tan solo el 17% toma finalmente esta decisión.



Cabría esperar pues, que esta intervención decidida, se basara en las sólidas proposiciones teóricas derivadas del análisis económico, y refrendadas en lo empírico sobre las implicaciones de la actividad empresarial para el crecimiento económico, aunque si repasamos la literatura encontraríamos que las aportaciones son escasas en el plano teórico y casi inexistentes dentro de la literatura de *growth empirics*.

Bibliografía

- ACS, Z. y ARMINGTON, C. (2003): "Endogenous Growth and Entrepreneurial Activity in Cities," *Center for Economic Studies, U. S. Bureau of the Census*, CES 03-03.
- ALMUS, M. (2004): "Job creation through public Start-up assistance", *Applied Economics*, 36, pp. 2015-24.
- AUDRETSCH, D. y KEILBACH, (2003): "Entrepreneurship Capital and Economic Performance," *Centre for Economic Policy Research*, No. 3678.
- AUDRETSCH, D. y THURIK, R. (2002): "Linking Entrepreneurship to Growth," *OECD STI Working Paper*, 2081/2.
- AUDRETSCH, D.B., THURIK, A.R., VERHEUL, I. & WENNEKERS, A.R. (eds) (2002): *Entrepreneurship: Determinants and Policy in a European-US Comparison*. Kluwer Academic Publisher, Boston.
- BACKES-GELLNER, U. *et al.* (2006): "Team Size and Effort in Start-up Teams. Another Consequence of Free-Riding and Peer Pressure in Partnerships", *SSRN Working paper*.
- BLANCHFLOWER, D.G. y OSWALD, A. (1998): "What makes an Entrepreneur?", *Journal of Labor Economics*, 16, pp. 26-60.
- BARRO, R.J. y SALA-I-MARTIN, X. (1995): *Economic Growth*, McGraw Hill, Nueva York.
- BAUMOL, W.J. (1986): "Entrepreneurship and a Century of Growth", *Journal of Business Venturing*, 1(2), pp. 141-145.
- EVANS, D. y JOVANOVIC, B. (1989): "An Estimated Model of Entrepreneurial Choice Under Liquidity Constraints", *Journal of Political Economy*, 97, pp. 808-827.
- EVANS, D. y LEIGHTON, L. (1989): "Some Empirical Aspects of Entrepreneurship", *American Economic Review*, 79, pp. 519-535.

- GARCÍA, A. *et al.* (2002): “Financiación de la pequeña y la mediana empresa en España”. *Boletín económico ICE*, 2734, 23-32.
- GREENWOOD, J. y JOVANOVIC, B. (1998): “Accounting for Growth”, *NBER Working Paper*, No.6647.
- IYIGUN, M. F. y OWEN, A.L. (1999): “Entrepreneurs, Professionals, and Growth.” *Journal of Economic Growth*, 4(2), pp. 213-232.
- KIRZNER, I. M. (1973): *Competencia y Función empresarial*. Unión Editorial, Madrid.
- KNIGHT, F. H.(1921): *Risk, Uncertainty, and Profit*. A.M. Kelley, Nueva York.
- LEIBENSTEIN, H. (1968): “Entrepreneurship and Development”, *American Economic Review*, 58:2, pp. 72-83.
- LUCAS, R. (1988): “On the Mechanics of Economic Development,” *Journal of Monetary Economics*, 22, pp. 3-39.
- LUCAS R. (1978): “On the size distribution of firms”, *BELL Journal of Economics*, 9, pp. 508-523.
- LUNDTROM, A. y STEVENSON, L. (2005): *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. Springer, Nueva York.
- MAROTO, A. y GARCÍA, A. (2004): “El fenómeno de la incubación de empresas y los CEEIS”, *Documento de trabajo SERVILAB*, nº 4.
- MARTÍNEZ, S. (2000): “La política de apoyo a la actividad empresarial en el marco de las entidades de desarrollo regional en Andalucía”, *Boletín Económico de Andalucía*, 28-29, pp. 185-200.
- MURPHY, K., SCHLEIFER, A. y VISHNY, R. (1991): “The Allocation of Talent: The Implications for Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 56, pp. 503-530.
- MAS VERDÚ, F. (2003): “Centros tecnológicos y sistemas regionales de innovación: modelos europeos”, *Investigaciones regionales*, 3, pp. 129-161.
- O’KEAN, J. M^a. (2000): *La teoría económica de la función empresarial: el mercado de empresarios*. Alianza editorial, Madrid.
- RIDING, A.L. y HAINES, G. (2001): “Loan Guarantees: Costs of Default and Benefits to Small Firms”, *Journal of Business Venturing*, 16, pp. 595–612.



- SCHMITZ, J. (1989): "Imitation, Entrepreneurship, and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, 97, pp. 721-739.
- SCHULTZ, T. W. (1980): "Investment in entrepreneurial ability". *Scandinavian Journal of Economics*, 82, pp. 437 a 448.
- SCHUMPETER, J. A. (1912): "Teoría del desenvolvimiento económico". Fondo de Cultura Económica, México.
- THURIK, A. R. (1996). Small firms, entrepreneurship and economic growth. In P. H. ADMIRAAL (ed.): *Small Business in the Modern Economy*. Blackwell Publishers, Oxford.
- VAN STEL A. J. (2005): "COMPENDIA: Harmonizing Business Ownership Data Across Countries and Over Time", *International Entrepreneurship and Management Journal*, 1, pp. 105-123.
- WREN, C. y STOREY, D. (2002): "Evaluating the effect of soft business support upon small firm performance", *Oxford Economic Paper*, 54, pp. 334-65.



CALIDAD INSTITUCIONAL Y ACTIVIDAD EMPRESARIAL: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS *

*Carlos Sebastián Gascón ***

1. Instituciones e Incentivos Económicos

Las instituciones son las Reglas del Juego desarrolladas por los hombres para regular sus relaciones políticas y económicas. Están constituidas por normas de distinto rango y por organizaciones creadas por esas normas, y por otras creadas por acuerdo de participantes en actividades concretas. A este conjunto de reglas las llamamos Instituciones Formales.

Pero también son relevantes para regular las relaciones económicas el grado de cumplimiento de las normas y los valores y códigos de conducta que condicionan la aplicación e interpretación de las normas y configuran, más allá del contenido de las mismas, lo que es permisible o no en las relaciones sociales y económicas. A estos condicionamientos los llamamos Instituciones Informales.

Son, por tanto, Instituciones Formales las leyes, reglamentos y otras disposiciones y las organizaciones como la Administración Pública (y de la Justicia) o los mercados organizados, pero también los contratos privados y asociaciones creados por iniciativa privada. Y son Instituciones Informales, el grado de cumplimiento de las normas y contratos, los sesgos en los que incurrir los que tienen la función de aplicar las normas o de gestionar aspectos de la vida pública y las irregularidades cometidas por esas mismas personas.

Hay relaciones obvias entre instituciones formales e informales. Una determinada norma regulará de forma diferente las relaciones humanas dependiendo del grado de su cumplimiento. Por ejemplo, la calidad de la institución formal Administración de Justicia dependerá de lo creíble que resulten las normas sobre cuyo cumplimiento tiene que pronunciarse y del grado en el que los códigos de conducta imperantes consideren lícito o ilícito determinados incumplimientos.

Las instituciones económicas configuran los incentivos de los agentes económicos. Las personas que toman las decisiones de crear empresas, invertir, innovar y trabajar estarán condicionadas por las regulaciones existentes, por la seguridad que perciban en el marco normativo,

* El contenido de este artículo debe mucho al proyecto de investigación "Calidad Institucional y Crecimiento Económico" financiado por la Fundación Ramon Areces. Los desarrollos del proyecto pueden consultarse en www.calidadinstitucional.org.

** Universidad Complutense de Madrid.

por la confianza en que podrán disfrutar de los frutos de su esfuerzo. A la hora de asignar su esfuerzo, se encontrarán condicionados por ese conjunto de factores. Si perciben que es posible y genera mayor rendimiento personal actividades que sean ineficientes o, incluso, actividades que no conlleven generación de rentas, pueden decidir esa vía frente a actividades creadoras.

La actividad empresarial, y muy especialmente la que tiene un mayor carácter innovador ¹, implica una apuesta por rendimientos futuros. Por ello la seguridad jurídica, entendida en términos amplios, es crucial para que haya personas dispuestas a emprender ese tipo de actividades. Es necesario que las normas no impongan innecesarias restricciones a las empresas, que sean anónimas, que se cumplan y que se hagan cumplir sin distinción, que exista la confianza de que los que tienen la función de aplicar distintos aspectos de las mismas lo vayan a hacer con limpieza y sin sesgos. Es necesario que exista una cultura de cumplimiento de contratos y acuerdos, porque los incumplidores reciben la censura social y la acción correctiva de la justicia.

La mera disposición de los agentes económicos para llevar a cabo una inversión productiva y, más aún, para convertirse en empresarios innovadores puede estar limitada por la realidad institucional. Si los agentes perciben que las reglas del juego permiten un rendimiento mayor y menos incierto acercándose al poder, cuando éste es ejercido de forma sesgada, que emprendiendo actividades innovadoras, tenderán a elegir la primera opción. Si el conjunto de regulaciones y algunas prácticas irregulares hacen más probable un rendimiento privado mayor en actividades no creadoras de riqueza (compra-venta de activos inmobiliarios, por ejemplo), que en actividades empresariales se estarán creando incentivos en contra de la inversión productiva y de la innovación.

Es evidente, como proclama la teoría económica, que los *fallos de mercado* actúan en contra de nuevos empresarios y de los innovadores. Deficiencias como las barreras a la entrada, las estructuras poco competitivas, los fallos en los mercados de capitales que dificultan la financiación externa y las deficiencias en el acceso al conocimiento tecnológico, son mencionados con acierto como factores que entorpecen la dinamización de una economía. Pero, con más motivo son obstáculos para esta dinamización los *fallos institucionales*, pues la indefinición del marco normativo, la presencia de sesgos en las decisiones de los reguladores a favor de otras empresas, el incumplimiento frecuente de leyes y contratos, puede, simplemente, desincentivar la puesta en marcha de actividades empresariales. Por otra parte, algunos fallos de mercado y la intensidad de muchos de ellos, son la consecuencia directa de una mala calidad institucional. Así, en muchas ocasiones las estructuras poco competitivas son la consecuencia de malas regulaciones o de prácticas sesgadas de los reguladores y los fallos en los mercados de capitales aumentan si existe una mala protección de los derechos de los acreedores.

1 A lo largo del texto vamos a utilizar los términos “innovación” e “innovador” en un sentido muy amplio, más allá del desarrollo e introducción de un nuevo producto o un nuevo proceso productivo. Es innovador en nuestra acepción: quien introduce técnicas y métodos que aumentan la productividad, los haya producido o los tome de otros países; quien rompa una situación de monopolio; quien abra nuevos mercados, etc.



2. Calidad Institucional y Crecimiento Económico

Hay mucha evidencia a favor de la hipótesis de que las Instituciones Económicas son la causa fundamental del crecimiento a largo plazo. Y esta hipótesis se ha ido abriendo camino tanto en el mundo académico como en los profesionales de organizaciones internacionales.

Conviene concretar cuales son las instituciones más relevantes para el crecimiento económico y porqué.

a) Normas que regulan la actividad de los agentes económicos

La calidad de las normas, la medida en la que éstas incentivan u obstaculizan la actividad empresarial, profesional y laboral, es un elemento institucional importante.

Las normas que regulan la creación y establecimiento de empresas, las que pueden condicionar la competencia, las que regulan el uso de los factores son elementos relevantes para la inversión productiva y para el empleo. Las empresas y los profesionales tienen que estar sometidos a las leyes que regulan las relaciones entre los ciudadanos y a otras específicas que garanticen que no generen efectos externos sobre el resto de la sociedad. El contexto de información imperfecta en el que se producen las relaciones económicas y las situaciones de poder que pueden obtener algunos agentes económicos justifican regulaciones de la actividad empresarial. Pero esas regulaciones pueden ser ineficientes y resultar innecesariamente pesadas para la inversión productiva y para la innovación.

El sistema impositivo puede asimismo representar una carga excesiva para la actividad inversora y para el esfuerzo laboral. Puede también generar sesgos a favor de actividades que no son las más eficientes para el crecimiento de la economía.

La regulación del comercio exterior, si impide o encarece a los empresarios la importación de bienes de equipo y otros elementos para la producción, o si dificulta la apertura de mercados exteriores, puede operar como una importante traba para el crecimiento.

En la mayoría de las ocasiones normas de mala calidad entorpecedoras del crecimiento, en las áreas que acabamos de repasar, son la consecuencia de intereses específicos que se benefician de las malas regulaciones. Intereses de grupos de poder político o económico, o el interés recaudatorio de los propios estados ².

2 En este sentido es interesante explicar la evolución institucional de distintos países a lo largo de los últimos siglos en función de la voracidad de los estados para aumentar sus ingresos (ver NORTH y THOMAS; 1973 y NORTH; 1981).

b) Seguridad Jurídica

La Seguridad Jurídica tiene muchos aspectos relevantes. Desde que las normas constituyan un marco anónimo y estable (no se legisle para nadie ni contra nadie, ni se cambien continuamente las normas), hasta que se garantice el cumplimiento de las leyes y de los contratos, pasando por la protección de los derechos de propiedad de los activos (incluido los derechos de los acreedores).

La garantía del cumplimiento de las leyes y de los contratos necesita una Administración de Justicia eficaz e independiente. Pero también unos valores sociales que no sean tolerantes con los incumplidores. Ambos aspectos se refuerzan mutuamente.

La relación entre Seguridad Jurídica y desarrollo empresarial es evidente. No se puede esperar que aparezcan y se mantengan empresarios con capacidad de innovar si no confían en que se mantengan y se cumplan las leyes, se cumplan los contratos, se les respete la propiedad de sus activos y de los rendimientos de los mismos, etc.

c) Eficacia y transparencia de las Administraciones

Buena parte de las normas que regulan las actividades económicas no sólo emanan de las propias Administraciones sino que son aplicadas por ellas. La eficacia y transparencia de las Administraciones se convierte así en un elemento institucional más importante que el contenido de las propias leyes³.

Los sesgos que pudiera haber en el desarrollo de las normas y en su aplicación pueden condicionar sustancialmente la actividad empresarial, especialmente la más innovadora. Normalmente los sesgos se producen a favor de grupos o empresas ya establecidos, que gozan de relaciones especiales con los poderes públicos, por lo que entorpecen (o, incluso, impiden) el desarrollo de emprendedores que pudieran dinamizar los mercados y los sectores productivos.

También la venta de derechos públicos (permisos, licencias, concesiones, contratos públicos, etc.) por parte de políticos y funcionarios, lo que conocemos por corrupción, entorpece el desarrollo empresarial. No sólo porque aumenta los costes; sobre todo porque crea incertidumbre acerca de la posibilidad de desarrollar determinadas actividades o conseguir determinadas licencias o contratos⁴.

3 Kaufmann (2004) y Sebastián y Roca (2006) encuentran que para explicar la percepción de los empresarios de distintas regulaciones es más importante su percepción sobre la limpieza de las Administraciones y sobre el grado de seguridad jurídica que el propio literal de las normas.

4 En un contexto de corrupción generalizada han surgido figuras (instituciones) privadas que facilitan a las empresas el cumplimiento de las cargas administrativas cuando éstas son pesadas. Es el caso de los "dispatchantes" en Brasil, intermediarios entre las empresas y funcionarios corruptos. Aunque desde un punto de vista estático esto constituye una respuesta eficiente a una restricción relevante, desde un punto de vista dinámico contribuye a perpetuar las prácticas irregulares y a desarrollar modelos sociales contrarios al desarrollo empresarial.



El clientelismo político (la toma de decisiones públicas en función de la afinidad de los beneficiarios) discrimina, obviamente, contra los no afines, que pueden tener un mayor potencial de dinamismo. Pero, además, crea una cultura (unos códigos de conducta) en la que la cercanía al poder prima por encima de otras estrategias.

La intervención directa de los gobiernos en decisiones de las empresas suelen tener una arbitrariedad que juega en contra de la eficiencia y de la innovación. Otra cuestión es, naturalmente, la iniciativa pública de crear plataformas en donde las empresas pueden acceder más fácilmente a tecnologías, mercados exteriores o financiación. Pero aquí también, la gestión sin sesgos de esas plataformas resulta fundamental.

Una buena dotación de capital público es un elemento importante para el desarrollo empresarial, por el papel complementario de estas infraestructuras con el capital productivo privado. Pero la adecuación de esas infraestructuras a las necesidades territoriales y sectoriales no siempre está garantizada, especialmente en los países en vías de desarrollo en los que parte del capital público que se crea obedece a intereses de grupos concretos.

d) Valores sociales

Los valores compartidos por una parte sustancial de la sociedad condicionan la interpretación y credibilidad de las normas y dictan la aceptación o rechazo social de los incumplimientos de las leyes y de las conductas irregulares. Son, por tanto, un factor fundamental en la calidad de las instituciones descritas en los puntos b) y c) más arriba.

Los valores sociales son persistentes pero no estáticos. Pueden variar impulsados por la acción de líderes sociales, fundamentalmente mediante el ejemplo, pero cambian sobre todo cuando la distribución de los recursos se altera de forma relevante, pues los valores de los que mejoran en la distribución van incidiendo en los valores de la mayoría. De esta forma los valores contribuyen también a la persistencia de las instituciones (y a las dificultades para romper una estructura institucional de mala calidad).

3. Administraciones Públicas y Actividad Empresarial en España

La actividad de las Administraciones Públicas incide por varias vías en la actividad empresarial. Tiene la competencia de promulgar normas que condicionan la vida empresarial y, también, de actuar como regulador, amparadas en normas aprobadas por el legislativo, de aspectos muy relevantes para las empresas. Como hemos dicho, no sólo el literal de las normas es relevante sino también lo es, en igual o mayor medida, cómo se aplican y cómo se

gestionan las regulaciones. Y en este sentido la calidad de las Administraciones Públicas – la calidad de sus normas y de su comportamiento como responsable de su aplicación – es un elemento crucial en el tipo de incentivos que las instituciones generan a los responsables de las decisiones de inversión productiva y de innovación.

Hay mucha evidencia sobre la mala calidad de las Administraciones Públicas españolas desde la óptica empresarial. Por un lado, en las comparaciones internacionales, basadas en encuestas transnacionales a empresarios, España resulta muy mal clasificada. Por otro, en encuestas realizadas a empresarios españoles sobre los obstáculos a su actividad y sobre la confianza que les generan distintas instituciones, la valoración que los empresarios hacen de las distintas Administraciones es muy baja.

Empecemos por el primer tipo de fuente de datos. El *World Economic Forum* viene realizando una encuesta a unos 11.000 empresarios de 104 países, la *Executive Opinion Survey* (EOS), sobre muy distintos aspectos de los condicionamientos de la actividad empresarial. En ella se pueden agrupar las respuestas a un conjunto de preguntas relativas a relaciones de las empresas con la Administración en cuatro grupos⁵: Permisos y Licencias, Infraestructuras, Burocracia e Impuestos. Una vez hallado el ranking para cada uno de estos indicadores intermedios podemos agregar los cuatro en otro indicador que llamaríamos Indicador de Funcionamiento de las Administraciones.

Pues bien, España se encuentra en el ranking de ese Indicador Agregado de Funcionamiento de las Administraciones en el puesto 21 entre los países de la OCDE y en el puesto 38 de los 104 países contemplados por la EOS. Irlanda, el país con más éxito en Europa en los últimos 20 años (y uno de los más exitosos en todo el mundo), ocupa el segundo puesto en el ranking de países de la OCDE (sólo superada por Islandia) y el cuarto entre los 104 países. No es éste el único factor que explica la envidiable experiencia irlandesa, pero es uno de ellos.

Esta mala valoración que recibe el funcionamiento de las Administraciones Públicas españolas en su conjunto, se alcanza pese a que en uno de los indicadores intermedios, en el de Impuestos, la posición de España en el ranking entre los países de la OCDE es mucho mejor, ocupando el puesto 11. Los empresarios españoles no perciben a los impuestos como una limitación tan seria como otros países de nuestro entorno, pero sí, en cambio, encuentran restrictivos otros aspectos del funcionamiento de las Administraciones.

Efectivamente, en la valoración sobre la Calidad de los Servicios y las Infraestructuras España se encuentra en el puesto 24 entre los 30 países de la OCDE y el 37 en el mundo. Sólo

5 Todas las respuestas se producen con una valoración entre el 1 y el 7, representando el 7 una situación muy favorable (o una restricción muy leve) y el 1 una situación muy desfavorable (o una restricción muy grave). Lo que produce el Informe de la EOS es una media por países de las respuestas de los empresarios de cada país. Entendemos que no podemos dar un sentido cardinal a estos números (6 no es el doble mejor que 3), sólo ordinal, por lo que nos limitamos a agregar los ordenes (la posición de cada país en el ranking de las respuestas a cada pregunta). Una explicación más detallada se puede encontrar en www.calidadinstitucional.org.



Italia, Grecia, la República Checa, Polonia, Turquía y México, se encuentran por detrás en el ranking de países de la OCDE. En la valoración de los empresarios sobre lo restrictivo que para su actividad resulta la gestión de Permisos y Licencias, España se encuentra en el puesto 22 entre los países de la OCDE y el 61 en el ranking mundial. Y en la Calidad de la Burocracia, España se encuentra en el puesto 22 entre los países de la OCDE y en el 36 en el ranking mundial.

Dentro de lo que podríamos llamar conductas irregulares, una importante manifestación de instituciones informales de mala calidad, la EOS produce una valoración de los empresarios sobre el Favoritismo en las Decisiones de las Administraciones. Pues bien, España se encuentra también mal clasificada en ese aspecto: ocupa el puesto 20 dentro de los países de la OCDE y el 37 en la muestra de los 104 países ⁶.

De otra fuente alternativa, el Informe *Doing Business* del Banco Mundial, se obtiene también una imagen muy negativa de las dificultades administrativas que existen en España para iniciar una nueva empresa ⁷. Pero, además, como ponen de manifiesto Kaufmann (2004) y Sebastián y Roca (2006), la percepción de los empresarios sobre esas dificultades está afectada no solo por las normas reflejadas por los datos del Informe *Doing Business*, sino también por el grado de seguridad jurídica existente en el país, y España se encuentra muy mal clasificada en el ranking sobre este aspecto fundamental para la vida económica de un país ⁸.

Pasemos ahora a la evidencia aportada por las opiniones de los empresarios españoles acerca de las Administraciones Públicas. En una encuesta realizada por Metroscopia para el proyecto "Calidad Institucional y Crecimiento Económico" ⁹, en la que se ha preguntado a 1.800 ejecutivos de empresas de la Comunidades de Andalucía, Cataluña y Madrid, sobre distintas restricciones que condicionan su actividad, se obtiene una valoración muy negativa del conjunto de las Administraciones públicas.

6 Es interesante mencionar que existe una correlación muy alta entre la intensidad de esa conducta irregular y un aspecto clave de la innovación y el dinamismo de la productividad: la absorción de nuevas tecnologías en las empresas. Ambas variables tienen un coeficiente de correlación de Pearson del 0,78 y un coeficiente de correlación de orden del 0,73. Un marco teórico como el desarrollado en este artículo defendería la existencia de una relación positiva entre esas dos variables.

7 Un análisis de la posición de España en ese y en otros aspectos recogidos en *Doing Business* se encuentra en Serrano (2006).

8 Ver Sebastián (2006).

9 Proyecto dirigido por el autor de estas líneas y financiado por la Fundación Ramón Areces (www.calidadinstitucional.org).

**Tabla 1. Obstáculos Actividad Empresarial
(% Respuestas de empresarios)**

	GRANDE	MEDIANO	PEQUEÑO
TRAMITACION PERMISOS Y LICENCIAS	54.7	32.8	12.4
Andalucía	60.0	29.1	10.9
Cataluña	53.7	35.1	11.1
Madrid	51.3	33.4	15.3
AUSENCIA DE COORDINACIÓN	50.5	36.9	12.6
Andalucía	53.8	34.4	11.8
Cataluña	46.0	42.0	12.0
Madrid	52.9	33.0	14.1
CALIDAD SERVICIOS E INFRAESTRUCTURAS	36.5	52.3	11.1
Andalucía	41.4	50.6	8.0
Cataluña	39.2	49.1	11.8
Madrid	29.3	57.6	13.1

**Tabla 2. Valoración Administraciones
(% Respuestas de empresarios)**

	NEGATIVA	POSITIVA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	67.1	32.9
Andalucía	66.9	33.1
Cataluña	67.4	32.6
Madrid	66.8	33.2
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	60.4	39.6
Andalucía	69.2	30.8
Cataluña	58.0	42.0
Madrid	55.5	44.5
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	64.2	35.8
Andalucía	71.4	28.6
Cataluña	58.2	41.8
Madrid	65.1	34.9

Cuando se les pregunta sobre distintos obstáculos o dificultades para las actividades de la empresa el 55% de los encuestados consideran que la tramitación de licencias y permisos (para apertura de nuevas instalaciones o el inicio de nuevas actividades) resulta un obstáculo grande y el 33% un obstáculo mediano. En Andalucía el porcentaje de los que perciben que ese aspecto administrativo es un obstáculo grande sube al 60%.

El 50% de los empresarios consideran que la ausencia de coordinación de las distintas Administraciones es un obstáculo grande y el 37% que representa un obstáculo mediano. En cuanto a la Calidad de los Servicios e Infraestructuras públicas, el 37% consideran que es un obstáculo grande y el 52% que es un obstáculo mediano.



Al valorar la eficacia y diligencia de las Administraciones, el 67% de los empresarios encuestados realiza una valoración negativa de la Administración Central, el 60% valora negativamente la Administración Autónoma y el 64% le otorga una mala nota a la Administración Municipal. Así como en la valoración de la Administración Central no existen diferencias entre las opiniones de los empresarios andaluces y los de las otras comunidades, en la valoración de las Administraciones territoriales los empresarios andaluces valoran peor a sus respectivas Administraciones. El 69% de los empresarios andaluces dan una valoración negativa a su Administración Autónoma y el 71% suspende a su Administración Municipal, proporciones superiores a los de las otras dos comunidades: en Cataluña un 58% valora negativamente tanto su Administración Autónoma como a la Municipal y en Madrid un 56% valora negativamente su Administración Autónoma y un 65% suspende a la Administración Municipal.

**Tabla 3. Confianza en Administraciones Públicas
(% Respuestas de empresarios)**

	DESCONFIANZA	CONFIANZA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	66.3	33.7
Andalucía	64.6	35.4
Cataluña	67.5	32.5
Madrid	66.4	33.6
ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA	61.1	38.9
Andalucía	70.5	29.5
Cataluña	57.0	43.0
Madrid	57.9	42.1
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	63.4	36.6
Andalucía	70.5	29.5
Cataluña	58.1	41.9
Madrid	63.7	36.3

Cuando se les requiere sobre el grado de confianza que les produce distintas instituciones, el 66% muestran una baja confianza en las Administración Central, el 61% desconfían de la Administración Autónoma y el 63% lo hacen de la Administración Municipal. De nuevo aquí, y coherentemente con lo comentado en el párrafo anterior, no existen diferencias relevantes entre las tres comunidades en lo que se refiere a la desconfianza de la Administración Central, pero sí en lo relativo a las Administraciones territoriales. De nuevo, entre los empresarios andaluces haya una mayor proporción de empresarios que muestran una baja confianza en la Administración Autónoma (un 71%, frente a un 57% en Cataluña y un 58% en Madrid) y en la Administración Municipal (un 71%, frente a un 58% en Cataluña y un 64% en Madrid).

4. Las Administraciones Autonómicas

La descentralización administrativa que ha propiciado el desarrollo del Estado de las Autonomías ha supuesto un indudable acercamiento de la Administración a los ciudadanos. El importante aumento en la dotación de capital público de la mayoría de los centros urbanos (grandes, medianos y pequeños) es una expresión de este acercamiento. El acceso de los ciudadanos a servicios sanitarios, culturales y asistenciales y la mejora en el acceso a información relevante se ha intensificado con la descentralización administrativa. Todo ello legitima una opinión favorable de las consecuencias del proceso para la mayoría de los ciudadanos.

No parece, sin embargo, que el desarrollo autonómico haya mejorado la desfavorable percepción que los empresarios tienen sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas.

En la EOS del 2004, hay dos preguntas sobre lo pesado que resulta para los empresarios las exigencias administrativas (permisos, regulaciones, exigencia de información, etc.) del gobierno central y de los gobiernos locales (regionales y municipales). Los empresarios españoles encuestados por el World Economic Forum suspenden con una nota similar a los dos tipos de Administraciones.

Como hemos visto, en la Encuesta realizada por Metroscopia para el proyecto “Calidad Institucional y Crecimiento Económico” la valoración que los empresarios hacen de los tres distintos niveles de la Administración es igualmente mala. A nivel agregado, sin distinguir las opiniones empresariales por Comunidades, no se aprecian diferencias significativas en las opiniones sobre los tres niveles de la Administración: Central, Autonómica y Municipal. Al desagregar por la Comunidad de residencia y actuación de las empresas, observamos dos aspectos relevantes: los empresarios andaluces otorgan una valoración a la Administración Autonómica significativamente peor que los empresarios catalanes y madrileños. Y los empresarios de estas dos últimas comunidades valoran peor a la Administración Central que a la Autonómica. No así los empresarios andaluces.

Por otra parte, los empresarios consideran que la ausencia de coordinación entre las Administraciones es un obstáculo serio para la actividad empresarial: más del 50% consideran que esta falta de coordinación es un obstáculo grave y un 37% que es un obstáculo mediano. Estos datos confirman la percepción que teníamos muchos de que la superposición de varias Administraciones (con distinta lógica y, muchas veces, distinto color político) en la regulación de actividades de una misma empresa es una seria dificultad, añadida a la mala calidad de la Administración Pública en su conjunto. Es difícil, y quizá irrelevante, asignar responsabilidades en esta falta de coordinación, pero mi testimonio personal en el inicio del proceso (años 1983 y 1984) es que el celo de la Administración Central por no perder competencias era una fuente importante de descoordinación.

Menos justificación tiene que las diferencias en el color político de las distintas Administraciones constituya un elemento añadido de descoordinación. El exceso de partidismo en la gestión de la *cosa pública*, presente en España, y las prácticas de clientelismo político, más frecuentes de lo que sería deseable, puede explicar este hecho.

Es difícil arbitrar mecanismos para mejorar la coordinación si se mantiene la baja calidad de las distintas Administraciones. El objetivo fundamental debería ser mejorar la eficiencia y transparencia de los tres niveles de la Administración. Con esa mejora se aumentaría la coordinación. Sin embargo, avanzar en la idea de *ventanilla única* para los ciudadanos y empresas, contribuiría a aliviar algunos de los problemas de descoordinación. Al fin y al cabo, las tres Administraciones son parte del mismo Estado, que ha quedado organizado en tres niveles



por decisión democrática de los españoles, y no tiene sentido que actúen muchas veces como compartimentos estancos en su atención a los ciudadanos y empresas. Sin embargo, los problemas de descoordinación van más allá de los desajustes que generan la existencia de tres ventanillas.

Por último, al hecho de que la calidad de los servicios e infraestructuras públicas sea considerado por los empresarios un obstáculo significativamente menor que otros aspectos del funcionamiento de la Administración, puede haber contribuido la descentralización administrativa. Pero en este sentido hay que subrayar que los empresarios madrileños perciben la calidad de los servicios e infraestructuras públicas como un obstáculo mucho menor que los andaluces y catalanes.

5. Conclusiones

Las instituciones formales (las normas y organizaciones que regulan las relaciones económicas) y las instituciones informales (el grado de cumplimiento de las normas, los sesgos en los que incurren los que tienen la función de aplicarlas y las irregularidades cometidas por esas mismas personas) configuran los incentivos de los agentes económicos y condicionan decisivamente la actividad empresarial.

Las Administraciones Públicas son una parte fundamental de las instituciones formales y su conducta, las de sus responsables políticos y sus gestores, constituye un elemento muy relevante de las instituciones informales.

Según una encuesta transnacional (la EOS del World Economic Forum), los empresarios españoles valoran a las Administraciones Públicas peor que la mayoría de los países de la OCDE. Pese a considerar que los impuestos no son una carga tan grande como en bastantes países de nuestro entorno, otros aspectos del funcionamiento de las Administraciones Públicas reciben una valoración más negativa que en la mayoría de los países de la OCDE. También consideran que el favoritismo en las decisiones de las Administraciones Públicas es relativamente grande.

En una encuesta a empresarios españoles de Andalucía, Cataluña y Madrid, se obtiene que distintos aspectos de la Administración Pública (concesión y tramitación de permisos y licencias) constituyen, junto al mal funcionamiento de la Justicia, obstáculos de primera magnitud para la actividad empresarial. También constituye un obstáculo relevante la baja coordinación entre las distintas Administraciones.

En esa misma encuesta dos tercios de los empresarios encuestados suspenden a la Administración Central, sin diferencias en la distribución geográfica de los empresarios. Tam-

bién en el agregado, los empresarios tienen una valoración baja de la Administración Autonómica y de la Administración Municipal. Pero si desagregamos los resultados por Comunidades, los empresarios andaluces otorgan una valoración a la Administración Autonómica significativamente peor que los empresarios catalanes y madrileños. Y los empresarios de estas dos últimas comunidades valoran peor a la Administración Central que a la Autonómica. No así los empresarios andaluces.

El desarrollo del Estado de las Autonomías, que ha tenido indudables efectos favorables sobre el acercamiento de las Administraciones a los ciudadanos, no ha contribuido a mejorar la mala valoración que los empresarios tienen de las Administraciones. Ha añadido elementos negativos, en forma de descoordinación entre las distintas Administraciones.

Bibliografía

- KAUFMANN, D. (2004): "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World", Capítulo 2.1 de *The Global Competitiveness Report 2004*, World Economic Forum, Palgrave-MacMillan.
- NORTH, D. C. y THOMAS, P. (1973): *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge, R.U.
- NORTH, D. C. (1981): *Structure and Change in Economic History*, Norton, N. York.
- SEBASTIÁN, C. (2006): "La Justicia y los Empresarios", Cinco Días, 17 de Junio.
- SEBASTIÁN, C. y ROCA, J. (2006): "Normas y Percepción de las Normas", se encuentra en www.calidadinstitucional.org.
- SERRANO, G (2006): "Explorando la base de Datos *Doing Business*. ¿Qué hace a España diferente?", se encuentra en www.calidadinstitucional.org.
- WORLD BANK (2004): *Doing Business in 2005. Removing Obstacles to Growth*, WB, International Finance Corporation and Oxford University Press,
- WORLD ECONOMIC FORUM (2005): *The Global Competitiveness Report 2004*, World Economic Forum, Palgrave-MacMillan.



MEDITERRANEO ECONOMICO

Un balance del Estado de las Autonomías

- La experiencia autonómica en España.
Consecuencias políticas, económicas y sociales
- Financiación y gasto de las CCAA
- Dinámica económica en la España de las autonomías
- Funciones y políticas autonómicas



LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA JUSTICIA *

*Olayo González Soler ***

1. Introducción

Antes de abordar el análisis del objeto central de este trabajo, que lo constituye una evaluación de la Administración de Justicia en la España de comienzos del siglo XXI, conviene realizar, a modo de introducción, algunas precisiones sobre lo que se consideran presupuestos esenciales para su desarrollo.

La primera de ellas es de carácter terminológico: aún cuando en el título de este trabajo se utiliza el término “justicia”, es obvio que, como ya se ha dicho, nuestras reflexiones se van a centrar en la Administración de Justicia, expresión ésta que, si bien es susceptible de ser entendida como un servicio público, sin embargo, es utilizada aquí en un sentido amplio, que comprende no solamente el referido servicio sino también el conjunto de los órganos que lo prestan -órganos que integran el PJ (Poder Judicial)-, así como la función a través de la cual dicho servicio se presta por éstos, que se traduce en el ejercicio de una potestad, la jurisdiccional, caracterizada esencialmente por resolver, o tratar en la terminología moderna, conflictos ínter subjetivos de manera independiente e imparcial mediante la aplicación de normas jurídicas, con la peculiaridad de que sus decisiones gozan de la condición de la coercibilidad, es decir, son susceptibles de ser impuestas por la fuerza en el caso de que no sean cumplidas voluntariamente por sus destinatarios. No en balde, los modernos estados de derecho, como es en el que se proclama España constituida en el art. 1.1 CE (Constitución Española), para que puedan merecer el calificativo de democráticos, requieren, entre otros elementos, que las normas que regulan las relaciones sociales sean elaboradas por representantes de los ciudadanos elegidos periódicamente, en condiciones de igualdad, mediante sufragio directo, universal y secreto y, en segundo lugar, que, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar otros sistemas de solución de conflictos, los ciudadanos cuenten con la posibilidad de someter las controversias que entre los mismos surjan a un sistema de solución de conflictos, el sistema judicial, que se caracteriza esencialmente por que sus decisiones se adoptan mediante la aplicación de normas jurídicas y a través de un proceso equitativo.

* El presente trabajo es fruto de la invitación realizada por el Instituto de Estudios Cajamar para colaborar en la elaboración de un balance sobre el denominado “Estado de las Autonomías”, habiéndome sido asignada la realización del análisis sobre la Administración de Justicia, tarea que asumo con gratitud porque me permite presentar, con absoluta libertad de criterio, mis reflexiones sobre una cuestión que, además de haber constituido objeto de una buena parte de mi actividad profesional, constituye, en mi opinión y con independencia de su actualidad por razones coyunturales, una de las claves de bóveda que sostiene la construcción del Estado, pues, no en balde, como reza en el frontispicio de algún monumento vienés, la justicia es fundamentum regnorum.

** Teniente Fiscal de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

La distinción apuntada fue puesta de relieve ya hace tiempo (PIZZORUSSO, 1985) haciéndose ver que, mientras que el PJ se integra por un conjunto de órganos de los que son titulares quienes han acreditado, a través del procedimiento legalmente establecido, su idoneidad para tener acceso a su titularidad, el ejercicio de la potestad jurisdiccional se traduce en la solución de conflictos mediante la aplicación de las normas jurídicas a través de los procedimientos previstos en la ley.

Por otra parte, el PJ que será objeto de nuestra atención está integrado por un conjunto de órganos (Juzgados y Tribunales) a los que viene atribuido, por la ley, el conocimiento y la decisión sobre los conflictos de carácter “inter subjetivo” o “social”¹; los primeros son los que surgen por transgresiones de normas de derecho privado (en general, derecho civil, mercantil o laboral), mientras que en los segundos las normas vulneradas son de naturaleza pública (también en general, las penales o las administrativas, entre las que se incluyen, obviamente, las tributarias o fiscales).

Fuera del PJ existen otros órganos que, aunque también ejerzan funciones jurisdiccionales en España, o fuera del territorio nacional pero con posibilidad de afectar a sus ciudadanos (sean personas físicas o jurídicas) o a sus intereses (sean públicos o privados), no constituirán objeto de nuestra atención, como pueden ser el TC (Tribunal Constitucional) o el Tribunal de Cuentas en el ámbito nacional o los Tribunales de la Unión Europea (Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia) o del Consejo de Europa (Tribunal Europeo de Derechos Humanos) en el ámbito internacional, si bien en este último caso es dudoso que se pueda atribuir plenitud jurisdiccional a los mismos, dado que, de alguna manera, para la ejecución de sus decisiones requieren la colaboración, en una u otra forma, de órganos nacionales.

Además, resulta necesario distinguir entre el PJ, que, como se ha dicho, está integrado por el conjunto de los titulares de la potestad jurisdiccional, y su órgano de gobierno o, mejor dicho, sus órganos de gobierno, que son el CGPJ (Consejo General del Poder Judicial) las Salas de Gobierno de los TSJ (Tribunal Superior de Justicia) los Presidentes de dichos Tribunales y de las AP (Audiencia Provincial) y los Jueces Decanos, siendo de advertir que en los tres últimos casos dichos órganos de gobierno pueden simultanear el ejercicio de dichas funciones con el de las jurisdiccionales.

Finalmente hay que señalar que, de acuerdo con la doctrina constitucional², es susceptible distinguir entre la Administración de Justicia y la “administración” de la Administración de Justicia, concepto este último en el que se engloban el conjunto de normas jurídicas, y de órganos encargados de su aplicación, que tienen por objeto la regulación y la gestión de los elementos personales que colaboran con los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional así como las de los medios materiales que unos y otros emplean.

1 MORENO CATENA, V, y otros (1996), pág. 23.

2 Ver, por ejemplo, STC (Sentencia del Tribunal Constitucional) 56/1990.



Tradicionalmente se ha venido entendiendo que la utilización de los términos “Justicia” o “Administración de Justicia” para referirse al PJ o al ejercicio de la potestad jurisdiccional era propia de regímenes políticos no democráticos en la medida en la que, con el empleo de tales denominaciones, se quería obviar referirse al tercero de los poderes en que se estructura la organización de los estados a partir de la Revolución Francesa. Sin embargo, no puede extraerse semejante conclusión si se analizan las rúbricas de los títulos que nuestras Constituciones han dedicado a la materia. Así se ha podido decir (MORENO CATENA, 1996) que el empleo de una u otra denominación “ha tenido históricamente considerables vaivenes” puesto que “la Constitución de 1812, aunque realmente vino a consagrar la separación de poderes, rubricó su Título V “De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y criminal”. La Constitución de 1837 tituló “Del Poder Judicial”. La de 1845 acogió la rúbrica “De la Administración de Justicia”. En la Constitución de 1869 reapareció la expresión Poder Judicial. Sin embargo, la Constitución de la Restauración monárquica de 1876 volvió a utilizar “De la Administración de Justicia”. Por último, en la Constitución de 1931 se empleó la rúbrica “De la Justicia”, al igual que en la Ley orgánica del Estado de 1967”³.

En cuanto al método a seguir se analizará, en primer lugar, la distribución del poder en nuestra vigente Constitución; a continuación se expondrá la organización del PJ vigente y se finalizará exponiendo unas reflexiones sobre la actual organización de la Administración de Justicia, atendiendo no solamente al modelo constitucional de distribución del poder sino también a la propia naturaleza del poder a distribuir.

2. La distribución del poder en la Constitución Española

357

La CE “divide el poder en tres planos o niveles principales. Consagra, en primer lugar, el plano horizontal, la división ya típica y consustancial al constitucionalismo, entre el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial. En segundo lugar, en el plano vertical, distribuye el poder entre el centro y la periferia. En fin, permite asignar el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a instituciones u organizaciones internacionales o supranacionales lo que ha supuesto un nuevo reparto, esta vez entre España y la Unión Europea, que, por cierto, afecta notablemente también a las Comunidades Autónomas” (MURILLO DE LA CUEVA, L. 2000)⁴.

De esos tres planos en los que el texto constitucional divide el poder en España nos vamos a detener ahora en el segundo, en el que distribuye el poder entre el centro y la periferia, desarrollando en primer lugar los principios que lo informan.

³ Obra citada, pág. 59.

⁴ Pág. 91.

2.1. Principios que la informan

El art. 2 CE “garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones” que integran la Nación española y, en desarrollo de dicha garantía, el Título VIII de nuestra norma fundamental, que lleva por rúbrica “De la Organización Territorial del Estado”, regula en tres capítulos los principios generales de la misma, la Administración Local, que comprende los municipios y las provincias, y las CCAA (Comunidades Autónomas).

La regulación constitucional de las CCAA se inspira en el denominado por la doctrina científica (LÓPEZ GUERRA, 2004) principio dispositivo. “Ello viene a significar que, si bien la Constitución prevé el establecimiento de comunidades autónomas, y la adopción por éstas de una estructura institucional y la asunción de competencias legislativas y ejecutivas, no crea por sí misma comunidades autónomas concretas (ni reconoce comunidades preexistentes) ni establece en forma general cuales serán los órganos de éstas, ni reparte competencias o funciones entre los poderes centrales y autonómicos. De acuerdo con el principio dispositivo, todo ello se hace depender de las regulaciones contenidas en los estatutos de autonomía, como normas a las que se remite la Constitución para que lleven a cabo esas tareas”⁵. A tal efecto conviene poner de manifiesto que, conforme a lo dispuesto por el art. 147.1 y 2 CE, “... los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” y en su contenido debe figurar, como mínimo⁶, la denominación de la Comunidad de que se trate, la delimitación de su territorio y las competencias asumidas”.

Ello permite asegurar que los EEAA (Estatutos de Autonomía) desempeñan una función constitucional puesto que, por la propia remisión de la CE, son los instrumentos encargados de completarla o integrarla estableciendo no solamente las previsiones expresas del art. 147.1 y 2 CE, sino también su estructura institucional y las competencias asumidas. Cumplen, por tanto, una función constitucional, como, por lo demás, lo pone de manifiesto el art. 28.1 LOTC (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), conforme al cual el criterio con arreglo al que debe ser ejercido por el TC el control de constitucionalidad de las leyes u otras disposiciones con fuerza de ley que se sometan a su conocimiento a través del recurso o de la cuestión de inconstitucionalidad es el que proporcionan, “además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de éstas”.

Sin embargo de ahí no puede inferirse que los EEAA tengan rango constitucional *stricto sensu* en nuestro ordenamiento jurídico, con independencia del que se les pueda atribuir en el ordenamiento autonómico respectivo.

5 Págs 11-12.

6 Con independencia de las consecuencias que puedan extraerse de la interpretación de los preceptos citados, basta una lectura de los vigentes Estatutos de Autonomía para comprobar que el art. 147.2 es una norma que establece el contenido mínimo de los mismos.



En efecto, lo que distingue a una norma constitucional de cualquier otra es que aquella, por ser la norma suprema del ordenamiento, no deriva su validez de ninguna otra y, por tanto, no está sujeta a control jurisdiccional de clase alguna para comprobar su adecuación a esa otra norma superior porque, sencillamente, la misma es inexistente. No ocurre eso con los EEAA, que, deben, con carácter general, mantenerse “dentro de los términos de la presente Constitución”⁷ y, además, su constitucionalidad puede ser controlada por el TC por cualquiera de las vías establecidas al efecto, el recurso de inconstitucionalidad o la cuestión de inconstitucionalidad. Así lo dispone expresamente el art. 27.2.a) LOTC, conforme al cual “son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes orgánicas”⁸.

De esa manera el TC ha dicho, cuando resolvió los conflictos positivos de competencia acumulados promovidos, el primero, con relación al Decreto 39/1981, de 2 de marzo, del Gobierno Vasco sobre creación y organización del Registro de Convenios Colectivos de Trabajo y, el segundo, con relación al RD (Real Decreto) 1040/1981, sobre Registro y Depósito de Convenios colectivos de Trabajo, que, aun cuando para resolver los conflictos de competencia resulta decisorio el texto del EA a través del cual se asume la competencia discutida, “esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 CE). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma”⁹.

Siendo ello así, creo que puede asegurarse que los EEAA deben ajustarse, como regla general, a las características propias del “Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”, como dice el art. 1.1 CE que es el estado en que España se constituye. Y, en particular y sin ánimo de exhaustividad, creo que puede decirse que los EEAA tienen también que respetar, al menos, los siguientes límites:

⁷ Art. 147.1 CE.

⁸ Se llama la atención sobre la dicción legal del precepto transcrito, “Estatuto de Autonomía y demás Leyes orgánicas”, porque, como tendremos ocasión de ver más adelante, aunque los EE AA, en su establecimiento inicial y en sus sucesivas reformas, deban ser aprobados mediante una LO (Ley Orgánica), no son, propiamente hablando, una LO.

⁹ STC 18/1982, FJ 1.

- A) En primer lugar, la unidad de la Nación española, que, conforme al art. 2 CE, es indivisible e indisoluble.
- B) En segundo lugar, tienen que respetar, conforme al precepto constitucional citado, el principio de solidaridad entre todas las CCAA que integran España, cuya garantía se coloca por el art. 138.1 CE bajo la salvaguardia del Estado, expresión ésta que hay que entender aquí, puesto que es indudable que las CCAA también son Estado, como integradora de los órganos centrales del mismo, esto es, en los que se encarnan los Poderes legislativo, ejecutivo o judicial y el TC.
- C) En tercer lugar, deben ser respetuosos con el principio de igualdad, que, además de ser un derecho fundamental de los ciudadanos que proclama el art. 14 CE, se erige en límite infranqueable de los EEAA. Así se establece en el art. 139.1 CE, que dispone que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado” y, además, en el art. 138.2 CE se proscriben expresamente las diferencias entre los estatutos que impliquen privilegios económicos o sociales.
- D) Por otra parte, no pueden ser objeto de regulación estatutaria, en virtud del denominado principio de “congelación de rango”, materias propias de una ley orgánica o de otro tipo de normas, como las leyes orgánicas de transferencia o de delegación de competencias, leyes marco o, en general, leyes ordinarias, ya que lo que se pretende con el referido principio¹⁰ es evitar la petrificación del ordenamiento, impidiendo o dificultando su reforma ulterior mediante la adopción de un procedimiento legislativo distinto al que corresponde. A este respecto conviene poner de manifiesto que, como ya se anunció antes, los EEAA, aunque se aprueben formalmente, tanto en su establecimiento inicial como en sus sucesivas reformas¹¹, mediante una LO en el ejercicio por las Cortes Generales de la potestad legislativa, no son propiamente una LO ni por su contenido ni, sobre todo, por el procedimiento de su elaboración, ya que, en cuanto a su contenido, son esencialmente la norma institucional de las CCAA, y, en cuanto al procedimiento para su elaboración, es necesario contar, en alguna medida, con la colaboración de la C A respectiva y de sus ciudadanos. Ello da lugar a que la inclusión de la regulación de una materia en los EEAA entraña que el legislador estatal no podrá introducir modificación alguna si no es a través del procedimiento de reforma previsto en el propio Estatuto y, además, que el propio legislador autonómico tenga que respetar dicha regulación pues, no en balde, está incluida en su norma institucional, que debe ser observada por la legislación autonómica que se dicte.
- E) Tampoco pueden formar parte del contenido de los EEAA regulaciones en las que no se tome en consideración la proscripción de la arbitrariedad que se proclama en el art. 9.3 CE.

10 Cfr. SSTC 5/1981, 76/1983, 26/1987 o 76/1992.

11 Arts. 144, 147.3, 151. 1 y 3 y 152.2 CE.



F) Finalmente, el art. 145 CE prohíbe expresamente la federación de CCAA, prohibición que no implica que no puedan celebrar convenios entre ellas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, supuestos en los cuales bastará con dar cuenta de los mismos a las Cortes Generales, puesto que en los demás casos las fórmulas de colaboración se plasmarán en “acuerdos” que, según el precepto constitucional citado, deberán ser aprobados por las Cortes Generales.

2.2. Técnicas para su ejecución

La vigencia del principio dispositivo se manifiesta también en el diferente techo competencial que pueden alcanzar las distintas CCAA en que España se ha constituido.

En efecto, aunque en la actualidad haya sido superada la diferencia competencial e institucional establecida por la CE¹² en atención al distinto procedimiento seguido para la elaboración de los EE AA, es evidente que si a su contenido constitucional previsto, que, como antes se ha dicho, es de mínimos, se añade que el art. 148.1 y 2 CE disponen que “las Comunidades Autónomas **podrán**¹³ asumir competencias en las siguientes materias” y que “transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas **podrán**¹⁴ ampliar sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149” CE, la conclusión que cabe extraer es que no tiene por qué ser idéntico el techo de competencias que alcancen las diferentes CCAA, aunque sea innegable que, por mimetismo o por el deseo de evitar agravios comparativos o por cualquier otra circunstancia, la tendencia dominante en los EEAA es, al menos en materia de competencias asumidas por las Comunidades respectivas, a la unificación o equiparación, como lo pone de manifiesto la famosa cláusula “Camps” incluida en la reciente reforma del EA de la Comunidad Valenciana.

Para el establecimiento del contenido competencial de los EE AA la CE emplea (BORREL MESTRE, 2002) “un sistema de listados”¹⁵, completado con otras técnicas, que, en su conjunto, revelan que la preocupación del constituyente se centró esencialmente en el establecimiento de lo que se ha dado en denominar Estado Autonómico o Estado de las Autonomías más que en establecer las bases que permitieran resolver adecuadamente las relaciones entre el Estado y las CCAA que lo integran una vez que éstas entraran en funcionamiento (BARNES VÁZQUEZ, 2004)¹⁶.

12 Arts. 148.2, 151.1 y 152.1 CE.

13 La negrita es propia.

14 La negrita es propia.

15 Obra citada, pág. 67.

16 *Legislación básica y Estatuto de Autonomía*, págs. 94-99.

En efecto, aunque el art. 149 CE contiene el “listado” de competencias exclusivas del Estado que, por tanto, no podrían ser asumidas por las CCAA, ello no es así de maneras absolutamente estricta porque “con mayor frecuencia nos encontramos ante esquemas más complejos de los que se deriva que la exclusividad competencial del Estado sólo opera sobre una determinada potestad (por ejemplo la legislativa) o incluso únicamente sobre una parte de ella (legislación básica). En otros supuestos también se produce una división sectorial dentro de un espacio que a priori podría considerarse una única materia competencial, pero sobre la cual la competencia estatal sólo se proyecta con relación a una de las partes” (BAYONA, 2003)¹⁷.

Buena prueba de lo que se acaba de decir la proporcionan, por ejemplo, las reglas 6^a, 7^a, 8^a, 17^a, 18^a, 19^a, 20^a, 21^a, 22^a, 24^a, 27^a, 28^a, 29^a del art. 149.1 CE y el párrafo 2 de dicho precepto, en donde unas veces se reconoce a las CCAA competencias de ejecución y otras veces competencias normativas de desarrollo, mientras que en algunos casos la competencia es exclusiva del Estado central si la materia es de interés general.

En el mismo sentido el prof. Barnes sostiene que no solamente “la distribución (de competencias) no pivota en rigor sobre la técnica de la exclusividad en sentido estricto” sino que tampoco “incorpora técnicas *concurrentiales stricto sensu*” ya que, con algunas excepciones, la CE no contempla espacios competenciales comunes “en principio retenidos por las instancia inferior, y que sólo pueden ser ocupados por la Federación frente a los *Länder*, en el caso alemán (art. 72 II GG) o por la Comunidad frente a los Estados miembros (art. 5, párr. 2º TCE), en función de determinados criterios o presupuestos legitimadores”¹⁸.

Y es que el “listado” de competencias exclusivas del Estado se complementa con una especie de cláusula subrogatoria¹⁹ en virtud de la cual las competencias que no estén atribuidas expresamente al Estado en el art. 149.1 CE podrán ser ejercidas por las CCAA siempre que hayan sido asumidas expresamente en sus respectivos EEAA, si bien, en todo caso, las competencias no asumidas en los textos estatutarios corresponderán al Estado central, cuya legislación, además, prevalecerá, en caso de conflicto, sobre la de las CCAA en todo lo que no esté atribuido exclusivamente a la competencia de éstas y, además, goza de la condición de legislación supletoria.

La distribución de competencias efectuada en la forma expresada se completa, además, con las técnicas que proporcionan las leyes de bases y las leyes marco así como las de transferencia o delegación de competencias y, finalmente, con las de armonización de las disposiciones normativas de las CCAA, incluso en el caso de que se trate de materias que sean de su competencia, cuando así lo exijan razones de interés apreciadas por las Cortes Generales por mayoría absoluta (art. 150 CE).

17 Pág. 56.

18 Obra citada, pág. 96.

19 Cfr. Art. 149.3 CE, que Borrell Mestre califica de “cláusula de cierre”, obra citada, pág. 67.



Si a ello se añade que, en algunos casos, como veremos que ocurre con la Administración de Justicia que contempla el art. 149.1.5ª CE, las propias expresiones del texto constitucional, al ser interpretadas por el TC, han sido moduladas en el sentido de entenderlas susceptibles de varias interpretaciones, permitiendo así que las CCAA puedan asumir competencias sobre materias que, entendidas en su sentido literal, son competencia exclusiva del Estado, no en balde se puede calificar de complejo el proceso de distribución territorial del poder que se establece en la CE, y no solamente porque represente el paso de un estado central a un estado descentralizado, sino por la misma dificultad que entraña la puesta en práctica del proceso de distribución del poder previsto en la Constitución.

3. La distribución del poder judicial en la CE

¿Es aplicable al Poder Judicial el mecanismo constitucional de distribución de los poderes que antes se deja someramente enunciado?

La respuesta a dicha pregunta, tras el análisis de los párrafos segundo y tercero del art. 152.1 CE, tiene que ser necesariamente negativa, al menos si se entiende que lo que se quiere preguntar es si dicho mecanismo es susceptible de traslación automática.

En efecto, mientras en el párrafo primero del precepto citado se dispone que “la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa ...; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente ... al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella”, en el párrafo segundo de dicho precepto solamente se prevé que “un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste”. Finalmente, en el párrafo tercero del precepto constitucional que se está transcribiendo se ordena que “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia”.

Si se toma en consideración, además, que, por una parte, el art. 148 CE, en el que se recoge el listado de competencias que pueden ser asumidas en los EEAA, no contempla ninguna relacionada con la Administración de Justicia y, por otra, que ésta es, conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.5ª CE, competencia exclusiva del Estado, la conclusión que de todo ello se deriva es que el mecanismo de distribución de poderes antes expresado afecta al ejecutivo y al legislativo, pero no al judicial, que, por tanto, continúa retenido por el Estado central salvo en los extremos previstos en el art. 152.1 CE, que, como se ha dicho, son, en primer lugar, la culminación de la organización judicial en las CCAA por los TSJ; en segundo lugar, la necesidad de que, dejando a salvo la jurisdicción del TS, las instancias judiciales concluyan en el territorio de la Comunidad en la que radique el órgano que conoce del proceso en primera instancia y, finalmente, la participación de las CCAA en la organización de la demarcación judicial.

Tales son las referencias constitucionales a la descentralización de la Justicia y respecto de ellas hay que señalar que, salvo las referidas a la demarcación judicial, las demás no son otra cosa que el reconocimiento constitucional de la organización de la Administración de Justicia que, prácticamente, se encontraba vigente al tiempo de elaborarse la CE, puesto que, antes de la constitución de los TSJ las antiguas Audiencias Territoriales culminaban la organización judicial en el territorio de lo que hoy son las CCAA y el TS, aunque tenía jurisdicción en todo el territorio nacional, no conocía, sin embargo, de todas las controversias resueltas por los órganos inferiores sino solamente de las que las resoluciones dictadas durante su tramitación eran susceptibles, en atención a determinadas circunstancias, de tener acceso al mismo a través de los recursos extraordinarios de casación y revisión.

Pese a lo dicho, la cuestión planteada no puede resolverse, como se verá, con una respuesta tan simple, si bien para su exposición será necesario referirse, en primer lugar, al alcance de los principios de unidad e independencia del PJ contenida en el párrafo segundo del art. 152.1 CE y, en segundo lugar, a la organización judicial vigente después de aprobarse nuestra norma fundamental.

3.1. Principios constitucionales informadores

A diferencia de lo que ocurre con los otros poderes del Estado, a los que en la CE ni siquiera se les identifica con dicha denominación²⁰, respecto al Judicial no solamente se le llama Poder sino que, además, el propio texto constitucional señala algunos principios informadores del mismo, entre los que cabe destacar los siguientes:

²⁰ Las rúbricas de los Títulos III, IV y V de la CE son, respectivamente, “De las Cortes Generales”, “Del Gobierno y la Administración” y “De las relaciones entre el que Gobierno y las Cortes Generales”.



- 1) Autonomía de gobierno: Para el constituyente la Jurisdicción no solamente debía encarnar uno de los Poderes del Estado sino que, además, lo dotó de autonomía gubernativa, disponiendo al efecto que su órgano de gobierno es el CGPJ, cuya regulación, como la del propio PJ, se efectuará por una Ley Orgánica (LO)²¹.
- 2) Unidad jurisdiccional: Proclamado en el art. 125.5 CE, conforme al cual “el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales”, tiene, en mi opinión, varias manifestaciones.

En primer lugar, la organización de todos los órdenes jurisdiccionales (civil, penal, laboral, administrativa) culmina en el TS, cuya jurisdicción se extiende a todo el territorio nacional, lo que no quiere decir que todas las Sentencias dictadas por los órganos judiciales deban o puedan ser enjuiciadas por dicho Tribunal²².

En segundo lugar, el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, se regulará por la LOPJ, con lo que se introduce, constitucionalmente, una división entre el personal que integra cada uno de los órganos jurisdiccionales, ya que, de un lado, será necesario configurar un cuerpo único con los Jueces y Magistrados, que son quienes ejercen estrictamente la potestad jurisdiccional, y, de otro, el resto del personal que colabora en el ejercicio de funciones jurisdic-

21 La LOCGPJ, a la que correspondió el núm. 1/1980, fue aprobada el 10 de enero de 1980 (BOE núm. 11, de 12 de enero de 1980) y, como tal, se mantuvo vigente hasta la entrada en vigor de la LOPJ 6/1985, de 1 de julio (BOE núm. 157, de 2 de julio; corrección de errores en BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 1985), que la integró en su contenido y que ha sufrido, hasta la fecha, las siguientes modificaciones: LO 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar (BOE núm. 171, de 18 de julio); LO 7/1988, de 28 de diciembre, de los Juzgados de lo Penal y por la que se modifican diversos preceptos de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de Enjuiciamiento Criminal (BOE núm. 313, de 30 de diciembre); LO 3/1989, de 21 de junio, de actualización del CP (BOE núm. 148, de 22 de junio); LO 7/1992, de 20 de noviembre, por la que se fija la edad de jubilación de los Jueces y Magistrados y se integra diverso personal médico en el Cuerpo de Médicos Forenses (BOE núm. 280, de 21 de noviembre); LO 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE núm. 268, de 9 de noviembre; corrección de erratas en BOE núm. 285, de 29 de noviembre); LO 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado (BOE núm. 122, de 23 de mayo); LO 5/1997, de 4 de diciembre, de Reforma de la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE núm. 291, de 5 de diciembre); LO 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la LOPJ (BOE núm. 167, de 14 de julio); LO 11/1999, de 30 de abril, de modificación del Título VIII del Libro II del CP, aprobado por LO 10/1995, de 23 de noviembre (BOE núm. 104, de 1 de mayo); LO 13/1999, de 14 de mayo, de modificación de los artículos 19 y 240 de la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE núm. 116, de 15 de mayo); LO 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE 307, de 23 diciembre); LO 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del CGPJ, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE 155, de 29 junio); LO 4/2003, de 21 de mayo, complementaria de la Ley de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, por la que se modifican la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ, y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrati (BOE 122, de 22 mayo); LO 5/2003, de 27 de mayo, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ; la LO 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, y la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial (BOE 127, de 28 mayo); LO 8/2003, de 9 de julio, para la Reforma Concursal, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE 164, de 10 julio); LO 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LO del PJ y del CP (BOE 309, de 26 diciembre); LO 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE 309, de 26 diciembre); LO 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ (BOE 313, de 29 diciembre). LO 3/2005, de 8 de julio, de modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ, para perseguir extraterritorialmente la práctica de la mutilación genital femenina (BOE núm. 163, de 9 de julio). Tal multitud de modificaciones pone de manifiesto la inconsistencia de los temores del TC en torno a la petrificación del ordenamiento jurídico por la utilización de procedimientos legislativos que exigen mayorías cualificadas y, además, entraña un serio riesgo de inseguridad jurídica por las dificultades que puede entrañar la selección de la norma aplicable.

22 Art. 123.1 CE.

cionales (Ministerio Fiscal, Secretarios Judiciales, Médicos y Peritos Forenses en general, otros funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, Policía Judicial), que integrará sus propios cuerpos, no siendo ya imprescindible, constitucionalmente hablando, que formen un cuerpo único ni que dependan del CGPJ.

En tercer lugar, prohibición de los tribunales de excepción²³ y, en general, de las jurisdicciones especiales, como se recoge en el art. 3.1 LOPJ, que establece que “la jurisdicción es única y se ejerce por los Juzgados y tribunales previstos en esta Ley, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución a otros órganos”. La mayor flexibilidad con la que el principio de unidad jurisdiccional aparece expresado en la LOPJ permite evitar contradicciones con las previsiones constitucionales sobre ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de otros órganos no integrados en el PJ, como pueden ser el TC (arts. 159 y ss CE), el Tribunal de Cuentas (art. 136 CE) y los tribunales consuetudinarios y tradicionales (art. 125 CE). En cualquier caso lo que se quiere, con una u otra formulación, es excluir del ámbito del PJ las jurisdicciones especiales, impropias de un estado de derecho, puesto que las dos notas fundamentales que las caracterizan son que, desde el punto de vista formal, no se rigen por la LOPJ ni forman parte del PJ y, desde el punto de vista material, que carecen de independencia frente a los demás poderes del Estado, singularmente frente al Poder Ejecutivo (Gimeno Sendra, 1996)²⁴. De ahí la necesidad de que el referido principio de unidad jurisdiccional tenga que ser completado con los que a continuación se citan.

- 3) Inamovilidad, que aparece definida en el art. 117.2 CE al disponer que “los Jueces y magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por algunas de las causas y con las garantías previstas en la ley” y que se caracteriza (Montero Aroca, 2000) por ser absoluta y sin límite temporal²⁵, puesto que garantiza la pertenencia a la Carrera Judicial de sus integrantes y el destino que en cada momento estén desempeñando, y, además, dicha garantía abarca desde la incorporación a la Carrera hasta la jubilación en la misma, sin perjuicio de la existencia de cargos o destinos temporales, que están previamente determinados en la ley, como pueden ser los jueces de paz o los Magistrados eméritos o suplentes y los Jueces sustitutos.
- 4) Independencia, que, como Jano, tiene una doble faz: de una parte, constituye un presupuesto para el ejercicio de la función jurisdiccional, que requiere ser imparcial y, además, parecerlo que se es, lo que entraña la necesidad de que quienes desempeñen dichas funciones, además de no tener ninguna conexión, personal ni profesional,

23 Art. 117.6 CE

24 Introducción al Derecho Procesal, págs. 69 y 70.

25 Contestaciones al programa de Derecho Procesal Civil para acceso a las Carreras Judicial y Fiscal, pág. 105.



con el asunto que deban resolver, solamente dependan de la ley; de otra parte, la consecuencia que se deriva en nuestro sistema de dicho *status* es, a diferencia de lo que ocurre en el derecho anglosajón, la responsabilidad por los actos realizados en el desempeño de sus obligaciones.

Dicha responsabilidad puede ser disciplinaria o jurisdiccional. La primera tiene su origen en el incumplimiento de deberes profesionales y es exigida por los propios órganos de Gobierno del Poder Judicial, cuyas resoluciones son recurribles ante los órganos jurisdiccionales, mientras que la segunda tiene su origen en los daños causados en el ejercicio de su función por los Jueces y Magistrados y puede ser de naturaleza civil, en cuyo caso se traduce en el resarcimiento de aquéllos, o de naturaleza penal en los casos en que el comportamiento causante del daño coincida con alguno de los tipos de injusto cuya realización está prohibida por el CP (Código Penal) bajo la conminación de ser condenado al cumplimiento de la pena prevista en el propio tipo, en cuyo caso su exigencia se traduce en, además del resarcimiento de los daños causados, la imposición de la pena o penas correspondientes.

La responsabilidad jurisdiccional, tanto civil como penal, es exigida ante los propios órganos jurisdiccionales, que también son, como ya se ha dicho, quienes tienen la última palabra en la exigencia de la responsabilidad disciplinaria, razón por la cual convendría reflexionar si, para respetar la apariencia de imparcialidad, no fuese conveniente residenciar dicha competencia en órganos ajenos al PJ.

La independencia y responsabilidad están recogidas en el art. 117.1 CE, que también se refiere a la necesidad de que los órganos del PJ actúen sometidos únicamente al imperio de la ley, que es, en definitiva, un compendio bastante expresivo de todo lo que se ha dicho.

- 5) Finalmente, y también como una garantía más que rodea el ejercicio de la función jurisdiccional, la CE completa su configuración considerándola, además de excluyente de la intervención de otros órganos en su ejercicio, como exclusiva de los Juzgados y Tribunales, impidiendo que éstos puedan ejercer otras funciones que las jurisdiccionales o las que le sean conferidas en garantía de cualquier derecho (art. 117.3 y 4 CE).

3.2. Organización vigente del Poder Judicial en España

Obvio es decir que no se va a realizar ahora una exposición de la vigente organización del PJ en España ya que ello excede de los límites propios del presente trabajo, razón por la cual solamente se procederá a exponer cual ha sido el desarrollo de dicha organización en relación con el modelo de distribución territorial del poder previsto en nuestra Constitución.

A este respecto hay que recordar que “existe una importante coincidencia doctrinal y en el ámbito judicial sobre la inadaptación de la Administración de justicia al ámbito autonómico,”²⁶ (XIOL RÍOS, 2004), opinión que es coincidente con la sostenida por el órgano de gobierno del PJ (CGPJ, 2006) que afirma que “en definitiva, el Poder Judicial no puede calificarse como materia “que por su propia naturaleza sea susceptible de transferencia o delegación” a los efectos del art. 150.2 pues no hay previsión constitucional de que sea susceptible de descentralización territorial como Poder ya que es único, de titularidad estatal y ámbito nacional y de esas características participa su régimen orgánico, jurisdiccional y su sistema de gobierno”²⁷.

La contundencia con la que se manifiesta el CGPJ adolece, en mi opinión, de un rigorismo excesivo puesto que no se pueden desconocer las previsiones constitucionales al respecto que, como ya se ha dicho, hacen referencia, de una parte, a que, sin perjuicio de reconocer que la jurisdicción del TS se tiene que extender a todo el territorio nacional (art. 123.1 CE), las sucesivas instancias procesales se deben agotar ante órganos judiciales radicados en el territorio de la CA en que se encuentre el órgano competente para conocer de la primera instancia (art. 152.1 CE); de otra, a que los TSJ culminarán la organización judicial en el ámbito territorial de cada CA y, finalmente, a las posibilidades de participación de las CCAA en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio respectivo (art. 152.1 CE).

En mi opinión, más bien lo que puede decirse es que la vigencia de algunos de los principios constitucionales informadores de la organización del PJ, concretamente el de la autonomía de gobierno y el de la unidad de organización, dificultan notablemente la distribución autonómica del PJ, dificultad que aumenta por el hecho de que el art. 122.1 CE disponga que “la ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia”, y que se incrementó originariamente porque la primera LOPJ aprobada por las Cortes Generales después de la entrada en vigor de la CE vio la luz después de que se publicaran los EEAA²⁸,

26 “Evaluación de los aspectos relacionados con la Administración de Justicia en una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, pág. 232.

27 “Estudio sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, pág. 5.

28 La LOPJ se publicó, como ya se ha dicho, en el BOE de 2 de julio de 1995 mientras que los EE AA, dejando a un lado los de las Ciudades de Ceuta y Melilla, que se publicaron en el BOE de 14 de marzo de 1995, vieron la luz entre el 22 de diciembre de 1979, fecha en la que se publicaron los de Cataluña y el País Vasco, y el 2 de marzo de 1983, fecha en la que se publicaron los de Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla-León, siendo publicados en 1981 los de Galicia, Andalucía, Principado de Asturias y Cantabria y en 1982 los de La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Navarra, con la peculiaridad de que este último consistió, como reza en su denominación, en la Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.



razón por la cual en éstos, a la hora de asumir las competencias en materia de justicia, se incluyó una cláusula subrogatoria, conforme a la cual las competencias asumidas eran las ejercidas por el Ministerio de Justicia, lo que provocó, como se verá posteriormente, que el TC, en virtud del correspondiente recurso de inconstitucionalidad, tuviera que definir la relación entre EEAA y LOPJ.

La exposición del grado que alcancen las dificultades derivadas de los principios constitucionales informadores de la organización del Poder Judicial para la distribución territorial del mismo así como cual haya sido ésta constituirá, a partir de ahora, el objeto de nuestra atención.

1) Relación LOPJ-EE AA en el ámbito de la Administración de Justicia.

Hay quien entiende (XIOL RÍOS, 2004) que las “insuficiencias²⁹ del sistema normativo autonómico de la Administración de justicia... derivan, en gran parte, de que la Ley orgánica del poder judicial (LOPJ) constituye un elemento constante de interferencia en el marco constitucional y estatutario... (porque) en la práctica se viene admitiendo la supremacía de la LOPJ sobre el EAC (Estatuto de Autonomía de Cataluña) por vía interpretativa (*vid.* STC 56/1990 sobre la competencia para fijar demarcaciones judiciales)”, supremacía que se califica de “supuesta” porque “no puede conciliarse con la naturaleza del EAC, que constituye la norma reguladora de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma mediante un procedimiento de elaboración paccionado que le confiere resistencia frente a la LOPJ y debe traducirse en su prevalencia sobre ella; así lo exige una combinación de los principios de autonomía, competencia, reserva de ley material, reserva de procedimiento legislativo y especialidad: el EAC debe prevalecer frente a las normas generales estatales de naturaleza no constitucional aunque tengan carácter básico”³⁰.

Sin perjuicio de la influencia que en la distribución del poder en el ámbito de la Administración de Justicia quepa atribuir al hecho de que la LOPJ fuese aprobada después de haber sido adoptados los EEAA, no comparto la opinión de tan ilustre autor porque, sencillamente, no puede concebirse en términos jerárquicos la relación entre una y otra norma, ya que, además de tener formalmente el mismo rango, lo que las diferencia es su contenido y su procedimiento de elaboración, lo que determina no solo que los EEAA sean resistentes frente a la LOPJ sino que ésta sea también inmune frente a aquéllos, especialmente si, como ocurre en el caso que analizamos, es la propia CE la que remite expresamente a la LOPJ para la regulación de la organización del PJ, ya que entonces la legitimación última de la LOPJ se encuentra en el propio texto constitucional.

29 Referidas al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

30 *Evaluación ...*, ob. Cit., págs. 232-233.

Donde radica el problema, por tanto, no es en la forma que adopta el instrumento normativo en cuestión sino en su contenido posible, que viene impuesto en la CE, conforme a la cual, por una parte, “la ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia” (art. 122.1 CE), y, por otra, el PJ tiene autonomía de gobierno siendo el principio de unidad jurisdiccional la base de su organización y funcionamiento (arts. 122.2 y 117.5 CE).

Si a ello se añade, en primer lugar, que la Administración de Justicia es competencia exclusiva del Estado, conforme al art. 149.1.5ª CE, y, en segundo lugar, que, a diferencia de lo que ocurre respecto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, las únicas previsiones constitucionales existentes respecto al PJ son que el TSJ culminará la organización judicial de cada CA y que, sin perjuicio de que la jurisdicción del TS se extienda a todo el territorio nacional, las instancias judiciales deben concluir en el territorio de la CA en que radique el órgano que conoció de la primera instancia del proceso (arts. 152.1 y 123.1 CE), la conclusión que cabe extraer es que, salvo que las Cortes Generales modifiquen, en el ejercicio de su potestad legislativa, la LOPJ para adaptar su contenido a los EE AA, a través de la relación LOPJ-EE AA difícilmente se puede organizar la distribución territorial del PJ de manera diferente a como se ha hecho hasta ahora.

De parecida opinión, al menos en cuanto a una supuesta supremacía del EA de Cataluña, parece ser el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya porque en su Dictamen nº 269, de 5 de septiembre de 2005, dice que “el Estatuto de Autonomía no habría de ser el instrumento constitucionalmente adecuado para reformar leyes orgánicas”, añadiendo que “cuando el Estado ejerce su potestad legislativa no puede estar condicionado jurídicamente por lo que disponen estos preceptos estatutarios, sobre los que prevalecen, en todo caso, la LOPJ y el Estatuto orgánico del ministerio fiscal, en virtud, respectivamente, de los artículos 122 y 124.3 CE”³¹.

2) Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

La independencia de los órganos que integran la Jurisdicción exige, como garantía de aquélla, que su gobierno³² sea ejercido por órganos propios, ajenos a los otros dos poderes del Estado.

31 Citado en el “Estudio sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña” aprobado por el CGPJ, pág. 15.

32 En la expresión citada se incluyen un conjunto de materias que abarcan desde la selección, formación, provisión de destinos hasta la constitución de la planta judicial, dotación de los órganos o ejercicio de funciones de inspección y disciplinarias.



Esta es la razón que explica la previsión constitucional del CGPJ, órgano cuya composición ha sufrido una muy notable transformación, que, sin embargo, ha dejado intacto, hasta ahora, el elevado número de sus miembros (veintiuno), que, en mi opinión, es difícilmente compatible con la agilidad que en la mayoría de las ocasiones requerirá el ejercicio de sus competencias.

Las modificaciones sufridas en su composición van referidas sustancialmente al procedimiento para la designación de sus miembros, puesto que si originariamente los doce miembros de procedencia judicial eran elegidos también por los Jueces, posteriormente³³ dichos doce miembros fueron elegidos por mitad por ambas Cámaras legislativas, procedimiento que superó el control de constitucionalidad al que el mismo fue sometido³⁴, si bien no siempre han sido tomadas en consideración las observaciones que se hicieron por el TC sobre los riesgos que tal procedimiento de designación podía producir “si las Cámaras..., actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atienden sólo a la división de fuerzas existentes en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a las fuerzas parlamentarias de éstos”. Posteriormente³⁵ se volvió a modificar el procedimiento de designación introduciendo una limitación a las facultades de las Cámaras, que consistió en que los candidatos que designaran debían de elegirse de una lista propuesta por las Asociaciones Judiciales existentes o por un número determinado de Jueces.

El CGPJ, sin embargo, no monopoliza el ejercicio de las funciones gubernativas, puesto que algunas de ellas se residencian en auténticos órganos jurisdiccionales (Jueces Decanos) o en relevantes componentes de los mismos (Presidentes de TSJ y de Audiencias Provinciales) o en otros órganos compuestos exclusivamente por Jueces y Magistrados (Salas de Gobierno), sin perjuicio de las que corresponden, respecto de cada órgano, a su titular.

Para el desempeño de tales funciones al CGPJ se le reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria, que tampoco la ejerce con carácter exclusivo puesto que, a raíz de la LO 16/1994, de 18 de noviembre³⁶ “el Gobierno o, en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de la presente Ley Orgánica, salvo cuando la competencia para ello corresponda al Consejo General del Poder Judicial, a tenor de lo que dispone el artículo 110³⁷. Cuando afecten a condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes de los jueces y magistrados estarán sujetos a los mismos límites y condiciones establecidos para el Consejo General del Poder Judicial” (Disposición Adicional Primera).

33 LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ.

34 STC 108/1986.

35 LO 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, BOE 155/2001, de 29 de junio.

36 LO 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del PJ, BOE 268/1994, de 9 de noviembre.

37 El art. 110 LOPJ, después de establecer con carácter general que es competencia del CGPJ la elaboración de los “Reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la función pública, enumera hasta dieciocho materias en las que se atribuye a dicho organismo la potestad de dictar los reglamentos correspondientes.

Sometido dicho precepto a control de constitucionalidad, el TC estableció³⁸, por una parte, que la competencia para la regulación de las condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes de Jueces y Magistrados corresponde exclusivamente al CGPJ, por lo que no pueden ser objeto de desarrollo reglamentario por parte del Gobierno ni de las CCAA, sin perjuicio de que, en virtud de otro título competencial, aquél o éstas, al ejercer su potestad reglamentaria, puedan “afectar” a aquellas materias, en cuyo caso tal afectación estaría sujeta a los mismos límites que lo está el CGPJ. Y, por otra, el TC estableció que el precepto en cuestión no atribuye a las CCAA competencia para aprobar los reglamentos ejecutivos de la LOPJ, sino que las habilita para que, en aquellas materias en las que tengan competencia por cualquier título, puedan dictar los reglamentos que exija el ejercicio de tales competencias.

3) Relaciones TS y TSJ.

Cualquiera que sea la interpretación que se haga de la expresión contenida en el párrafo segundo del art. 152.1 CE, según la cual los TSJ culminarán la organización judicial en el ámbito territorial de la CA³⁹, en la actualidad es indiscutible que los TSJ no son órganos de las CC AA, sino órganos del PJ en las CCAA. Así lo dijo el TC⁴⁰ cuando, con ocasión de resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de España frente a la Generalidad de Cataluña en relación con el Decreto 189/1981 de 2 julio, del Departamento adjunto a la Presidencia de la Generalidad, «estableciendo las normas de protocolo y ceremonial en el ámbito de la Generalidad de Cataluña», decía que “la primera afirmación que debe hacerse... es que el Tribunal Superior de Justicia no es un órgano de la Generalidad, sino del Estado y de su organización judicial”. La razón es obvia: de acuerdo con el art. 122 CE la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales tiene que hacerse en la LOPJ y ésta destina el Capítulo III del Título IV de su Libro I a la regulación de los TSJ como uno de los órganos en los que se estructura el PJ en España⁴¹.

Ahora bien, ello no quiere decir que la configuración de España como Estado Autonomíco resultara, en definitiva, indiferente para la organización del PJ.

De las dos formas posibles que pueden seguirse para adaptar la organización judicial a las peculiaridades de los estados complejos (que son, o bien la multiplicación de PP JJ en los distintos estados que componen la federación, todos los cuales están situados en un plano inferior al PJ federal, o bien la existencia de un único PJ que ejerce la potestad jurisdiccional a

38 STC 105/2000.

39 Originariamente previstos los TSJ para las CC AA cuyos EEAA se aprobasen a través del procedimiento previsto en el art. 151 CE, en la actualidad se han generalizado a todas las CCAA.

40 STC 38/1982, FJ 5.

41 Semejante línea doctrinal se ha reiterado con posterioridad en, entre otras, las SSTC 114/1994, 91/1998 y 133/1998.



través de distintos órganos cada uno de los cuales conoce de una instancia o grado jurisdiccional), nuestro ordenamiento parece que ha optado por éste, que presenta así la estructura de una pirámide truncada (LÓPEZ AGUILAR, 1995, 58).

Dicho con otras palabras, la unidad de la organización del PJ establecida como principio fundamental en la CE es perfectamente compatible con la aplicación de otros principios, también con origen constitucional, como el de la especialidad o el del agotamiento de las instancias en el territorio autonómico, que dan lugar a que se produzca esa adaptación de la organización judicial al estado autonómico que viene reclamada por nuestra Constitución.

El principio de especialidad parte del presupuesto de que las CCAA tienen reconocida competencia normativa con carácter exclusivo en determinadas materias, como puede verse en el art. 148.1.8ª CE, que reconoce a las CCAA en las que exista, competencia normativa para la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil foral o especial. Ello ha permitido que el TC haya proclamado⁴² que es constitucionalmente lícito establecer, como lo hacen algunos EEAA⁴³, que los TSJ correspondientes sean los que digan la última palabra en los procesos cuya solución exija la aplicación exclusiva del Derecho civil foral o especial propio de cada CA. Tal posibilidad, como veremos posteriormente, se ha ampliado y, en la actualidad, en otros órdenes jurisdiccionales los TSJ tienen también la última palabra sobre determinados conflictos de los que tienen conocimiento.

El principio de agotamiento de las instancias en el territorio autonómico, proclamado en el párrafo tercero del art. 152.1 CE, significa que las instancias judiciales, esto es, los sucesivos enjuiciamientos de que pueda ser objeto un proceso hasta que se obtiene una resolución definitiva, vengán atribuidos a órganos judiciales que radiquen en el territorio autonómico en el que se encuentra el que conoció del proceso en la primera instancia.

Una interpretación rigurosamente extensiva de este principio vendría a suponer que los TSJ serían verdaderos órganos de cierre de las instancias judiciales en cada CA, por lo que, realmente, ello supondría que tales órganos judiciales son verdaderos Tribunales Supremos de cada CA, pudiendo incluso reconocérseles la competencia de completar el ordenamiento jurídico mediante la doctrina jurisprudencial que establecieran en sus resoluciones.

Sin embargo, la vigencia de tal principio resulta necesario conciliarla con el que proclama, también en la CE (art. 123.1), que el TS es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes y su competencia se extiende a todo el territorio nacional.

42 STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 33.

43 Por ejemplo, los de Cataluña, aprobado por LO 4/1979 (art. 20), Aragón, aprobado por LO 8/1982 y modificado por las LLOO 6/1994 y 5/1996 (art. 29), Galicia, aprobado por LO 1/1981 (art. 22), La Rioja, aprobado por LO 3/1982 y modificado por LO 4/1999 (art. 36), Valencia, aprobado por LO 5/1982 (art. 40), País Vasco, aprobado por LO 3/1979 (art. 14) o Navarra, aprobado por LO 13/1982 (art. 61).

Tal conciliación ha sido objeto de un distinto entendimiento por parte de los distintos EEAA gracias a que añaden la palabra “grados” a la expresión “instancia judicial”, con lo cual parece darse a entender que mientras la “instancia” se reserva para los sucesivos enjuiciamientos, realizados por distintos órganos con plenitud de funciones (habitualmente son dos las instancias judiciales, la primera y la de apelación), la expresión “grado” se agota en los recursos extraordinarios o excepcionales conocidos en nuestro ordenamiento, como la casación o revisión.

Aún así resulta necesario poner de manifiesto la distinta forma en la que se ha llevado a cabo dicha conciliación por los diversos EEAA puesto que mientras algunos de ellos⁴⁴ excluyen del conocimiento de los TSJ los recursos de casación y revisión atribuyéndolo siempre al TS, otro grupo⁴⁵ se lo atribuyen a aquéllos exclusivamente en materia de Derecho civil propio, y, finalmente, los restantes⁴⁶ no solamente atribuyen al TSJ la competencia para el conocimiento de los recursos de casación y revisión en materia de Derecho civil foral o especial, sino también la del recurso contencioso-administrativo contra disposiciones generales y actos emanados de los órganos autonómicos, previsiones éstas que luego fueron incorporadas por la LOPJ y, posteriormente, sancionada su constitucionalidad por el TC⁴⁷.

Restan, no obstante, dos órdenes jurisdiccionales, el laboral o social y el penal, en el que dicha tarea conciliadora ha corrido distinta suerte entre sí y en relación con los modelos apuntados en el orden jurisdiccional civil y en el contencioso-administrativo.

En efecto, en el orden jurisdiccional social se reguló, desde su implantación, una especie de recurso de casación contra las Sentencias dictadas en la primera instancia, el denominado recurso de suplicación, cuyo conocimiento se atribuyó primero al Tribunal Central del Trabajo y, cuando dicho Tribunal fue suprimido a consecuencia del establecimiento de los TSJ, el recurso fue conocido por éstos a través de una de las Salas que lo integran, la Sala de lo Social.

Por su parte, en el orden jurisdiccional penal hay que mencionar la existencia de una doble excepción al principio del agotamiento autonómico de las instancias judiciales ya que, por una parte, el conocimiento de la segunda instancia del proceso penal se distribuye, en función de la gravedad y de la naturaleza del delito, entre las Audiencias Provinciales⁴⁸, las

44 Por ejemplo, los de Canarias, aprobado por LO 10/1982 y modificado por LO 4/1996 (art. 26), Castilla y León, aprobado por LO 4/1983 y modificado por LO 4/1999 (art. 28), Castilla-La Mancha, aprobado por LO 9/1982 y modificado por LO 3/1997 (art. 24), Andalucía, aprobado por LO 6/1981 (art. 49), Cantabria, aprobado por LO 8/1981 y modificado por LO 11/1998 (art. 43), Principado de Asturias, aprobado por LO 7/1981 y modificado por LO 1/1999 (art. 37) y Madrid, aprobado por LO 3/1982 y modificado por LO 5/1998 (art. 46).

45 En el que se incluyen los de la Región de Murcia, aprobado por LO 4/1982 y modificado por la LO 1/1998 (art. 35), Extremadura, aprobado por LO 1/1983 y modificado por LO 12/1999 (art. 42) e Islas Baleares, aprobado por LO 2/1983 y modificado por la LO 3/1999 (art. 52).

46 Entre los que se encuentran los citados en la nota 49.

47 STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 35.

48 Que conocen de la segunda instancia de los juicios de faltas y de los procesos por delitos menos graves, que son los enjuiciados en la primera instancia por los Juzgados de lo Penal.



Salas de lo Civil y Penal del TSJ⁴⁹, y la Sala de lo Penal del TS⁵⁰, y, por otra parte, este orden jurisdiccional es el único en el que cabe la posibilidad que determinados delitos, pese a haberse cometido en territorio autonómico, no sean enjuiciados en ninguna de sus instancias por órganos judiciales que radiquen en el territorio de la CA en la que el delito se cometió, sino por la Audiencia Nacional, cuya justificación constitucional ha sido consagrada reiteradamente por el TC⁵¹.

Expuesta ya la adaptación de la organización del PJ al denominado Estado de las Autonomías, queda únicamente por dejar constancia de que la superioridad jurisdiccional que el art. 123.1 CE reconoce al TS se estructura, en los casos en los que la instancia judicial se agota en territorio autonómico y fuera de aquellos otros en los que conoce en primera instancia de determinados asuntos por razón, normalmente, del fuero del que gozan sus protagonistas, mediante los recursos de casación para unificación de doctrina o en interés de la ley, que tienen la peculiaridad de que, además de deber ajustarse a determinados requisitos de tan estricta observancia que, pese a ser muchos de ellos de naturaleza formal, su incumplimiento determina la inadmisión del recurso, no siempre contienen un pronunciamiento vinculante para las partes sobre la pretensión planteada, cuya decisión, tal y como ha sido adoptada por los órganos judiciales competentes, permanece incólume aunque la misma no se ajuste a la doctrina del TS.

4) Demarcaciones judiciales.

La determinación de la planta judicial o, como gusta decir al TC, “el diseño de la estructura judicial del Estado”, es una competencia exclusiva del Estado porque se integra en el concepto estricto de “Administración de Justicia” a que se refiere el art. 149.1.5ª CE y, además, porque así lo establece el art. 122.1 CE, conforme al cual la LOPJ regulará, entre otros aspectos, la “constitución, funcionamiento... de los Juzgados y Tribunales”⁵².

En consecuencia, las CC AA carecen de competencia sobre dicha materia.

Sin embargo, la determinación de la planta judicial debe completarse⁵³ con la delimitación de la demarcación judicial, esto es, el territorio dentro del cual cada órgano del Poder Judicial extiende su jurisdicción, cuestión sobre la que, aunque pudiera pensarse que también

49 Que, además de conocer en primera instancia de todos los procesos por delito cometidos por personas que gozan de fuero especial, también resuelven los recursos de apelación interpuestos contra las Sentencias dictadas por los Tribunales del Jurado.

50 Que conoce, además de determinadas causas en primera instancia por delitos atribuidos a determinados aforados, de los recursos de casación planteados contra las Sentencias dictadas en la primera instancia por las Audiencias Provinciales o por las Salas de lo Civil y Penal de los TSJ o en segunda instancia por estos últimos Tribunales en los procedimientos que se tramiten conforme a la Ley del Jurado.

51 Cfr. SSTC 25/1981, 199/1987, 153/1988 y 56/1990.

52 Cfr. SSTC 56/1990, FJ 5 y 62/1990, FJ 6.c).

53 Cfr. Disposición Adicional Primera LOPJ.

es susceptible de incluirse en el concepto estricto de la Administración de Justicia y, en consecuencia, entender residenciada su competencia entre las exclusivas del Estado, las CCAA tienen atribuido en la CE un título competencial específico ya que, por disposición de su art. 152.1, “en los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste”.

La, ya denunciada anteriormente, falta de sintonía cronológica entre la LOPJ y los EEAA determinó que se produjera también una falta de sintonía en la delimitación del alcance de la “participación” de las CCAA en la determinación de las demarcaciones judiciales, pues mientras que en los Estatutos⁵⁴ se consideró que dicha participación era equivalente a su fijación, en el art. 352 LOPJ se reduce dicho nivel de participación a la remisión, a solicitud del Gobierno, de una propuesta de fijación de los partidos judiciales, con base en la cual el Ministerio de Justicia redactará un anteproyecto que, previo informe del CGPJ, será sometido a la aprobación del Gobierno, que es el competente para elaborar el correspondiente Proyecto de Ley, el cual, junto con la propuesta de las CCAA y el informe del CGPJ, será remitido a las Cortes para su tramitación.

Sometida a control de constitucionalidad la discrepancia entre el nivel de la participación de las CCAA en la delimitación de las demarcaciones judiciales previsto en los EE AA y en la LOPJ, el TC⁵⁵ decidió que el alcance de los preceptos estatutarios debía adaptarse a las previsiones de la LOPJ.

Por otra parte, en la propia STC 62/1990 el TC advirtió que la competencia de las CCAA tenía otros límites, como son, en primer lugar, el territorio de cada Comunidad y, en segundo lugar, el de cada Provincia, pues, respecto de las primeras, el art. 152.1 CE dispone que en el ámbito territorial de cada una de ellas un TSJ culminará la organización judicial y, respecto de las segundas, el art. 141. CE prevé que la alteración de los límites provinciales debe ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica, excluyendo, por tanto, la disponibilidad competencial de las CCAA.

En cambio, como, conforme al art. 13.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, la creación o supresión de municipios o la alteración de sus términos territoriales se regirá por la legislación autonómica sobre régimen local, es posible sostener que, en la delimitación de la demarcación de los órganos judiciales coincidente con la de los municipios, la competencia de las CCAA resulta intensificada.

54 Cfr., por ejemplo, los EE AA de Galicia (art. 20.2), de Navarra (art. 60.2), de Madrid (art. 50.2), de las Islas Baleares (art. 52.2), de Cataluña (art. 18.2) o del País Vasco (art. 34.1).

55 STC 62/1990, FF JJ 8 y 9, especialmente 9.a).



Con base en tales principios y dejando a un lado la posibilidad de la existencia de órganos judiciales que extiendan su jurisdicción a varias provincias de una misma CA o a una agrupación de partidos judiciales dentro de una misma provincia⁵⁶ o la de que la fijación de la sede de otros sea realizada por la legislación autonómica⁵⁷, la distribución territorial de los órganos del P J es la siguiente:

- a) Con jurisdicción en todo el territorio nacional: el TS, la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales.
- b) Con jurisdicción en el territorio de cada C A: Los TSJ.
- c) Con jurisdicción provincial: las Audiencias Provinciales y los Juzgados de lo Penal, de Menores, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social.
- d) Con jurisdicción en el partido judicial dentro de la provincia: los Juzgados de Primera Instancia, los Juzgados de Instrucción y los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción.
- e) Con jurisdicción en el término municipal: los Juzgados de Paz.

5) “Administración” de la Administración de Justicia.

La distinción efectuada por el TC, al ocuparse del alcance de la competencia exclusiva del Estado sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5ª CE), entre un sentido estricto y otro amplio de la misma (incluyendo dentro de aquél solamente a quienes ejercen potestad jurisdiccional, esto es, los Jueces y Magistrados, y dentro de éste, el resto del personal que colabora con los mismos y los medios materiales que unos y otros precisan para desarrollar su labor) ha permitido que las CCAA puedan asumir competencias en la materia, concretamente sobre los elementos personales que no sean Jueces ni Magistrados y sobre los medios materiales.

Resultando imposible en un trabajo de esta naturaleza exponer con detalle cuales sean las competencias estatales y las autonómicas, nos vamos a limitar a exponer, con brevedad, cuales sean las conclusiones generales, comenzando por las relativas a las que se ejercen sobre los elementos personales para terminar con las competencias sobre los medios materiales.

⁵⁶ Cfr. Arts. 78, 80.2, 90.3, 92 y 96 LOPJ.

⁵⁷ Art. 8.3 de la Ley de Demarcación y Planta Judicial.

a) Elementos personales

Como ya se ha dicho, las competencias sobre los titulares de la potestad jurisdiccional, Jueces y Magistrados, corresponden exclusivamente al CGPJ, salvo en la determinación de su retribución, que corresponde al Gobierno.

Las competencias sobre los demás elementos personales que, con una u otra función, contribuyen al ejercicio de la potestad jurisdiccional están repartidas entre el CGPJ, el Gobierno Central, las CCAA y, a veces, los Municipios, siendo necesario, además, poner de manifiesto que dicho reparto se realiza, en ocasiones, no atendiendo al criterio de la exclusividad, sino al de la concurrencia.

En efecto, mientras que, por ejemplo, el Ministerio Fiscal, los Secretarios Judiciales, los Institutos de Medicina Legal o de Toxicología están sujetos a la competencia del Gobierno central, quienes se integran en lo que tradicionalmente se ha denominado “personal al servicio de la administración de justicia” (antiguos cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia, que, en la actualidad, se denominan Cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial) se encuentran sujetos a un régimen de competencias compartidas entre el CGPJ, el Gobierno Central y las CCAA, salvo que se trate de personal interino o laboral, en cuyo caso su dependencia es de las CCAA.

Por su parte, la denominada Policía Judicial, incluso en el caso de aquellas unidades especialmente adscritas a determinados órganos judiciales o fiscalías, aunque funcionalmente dependan de los titulares de dichos órganos, se encuentran vinculadas orgánicamente al Ministerio del Interior o a las CCAA e, incluso, a los Municipios cuando se les encomienda el ejercicio de tales funciones de Policía Judicial a los miembros de la Policía Local.

b) Medios materiales

Sobre los medios materiales, en cambio, la competencia se ha venido consolidando en el ámbito de las CC AA que las hayan asumido con excepción de los que se encuentren al servicio de los órganos nacionales o de los de cualquier clase de órganos que radiquen en una CA que no haya asumido tales competencias, en cuyos casos las mismas son ejercidas por el Gobierno central.



4. Conclusiones

Expuesta ya cual ha sido la adaptación de la organización del PJ al Estado de las Autonomías en que España se encuentra constituida, puede concluirse que, pese a la previsión constitucional de que la Administración de Justicia sea competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.5ª CE), otros títulos competenciales contenidos en la CE (art. 152) y la doctrina del TC⁵⁸ han permitido, con mayor o menor fortuna, la adaptación de la organización de un poder, que, como la del judicial, debe ser, por imperativo constitucional, unitaria y estar culminada por un órgano, el TS, con jurisdicción en todo el territorio nacional, a las peculiaridades propias del Estado de las Autonomías.

Llegados a este punto cabría plantearse si es posible profundizar dicha adaptación, aún más de lo que ya ha sido hecho, a la distribución territorial del poder que se consagra en nuestra Constitución.

La respuesta, en mi opinión, es necesariamente positiva. A este respecto, y sin ánimo de ser exhaustivo, pueden extraerse de la exposición realizada algunas técnicas o instrumentos que permitirían que dicha profundización fuese llevada a cabo.

En primer lugar, bastaría con que se modificase, una vez más, el contenido de la LOPJ, previendo en la misma de manera expresa que las cláusulas subrogatorias de los EE AA tuviesen eficacia plena, para que se pudiera operar la transferencia a las CC AA de muchas competencias actualmente retenidas por la Administración Central, ya que desaparecería el fundamento de dicha retención, que es la remisión que la CE hace a la LOPJ.

En segundo lugar, bastaría con reconocer plenitud de efectos también al principio que consagra que los TSJ culminan la organización judicial en el territorio de cada CA en relación con el del agotamiento autonómico de las instancias judiciales que se inician en el territorio de cada Comunidad, para conseguir que la organización del PJ se adaptara estrictamente al Estado de las Autonomías.

En tercer lugar, podrían ponerse en vigor normas de delegación de competencias que permitieran la constitución de delegaciones del CGPJ en las CC AA o la constitución de órganos autonómicos de gobierno del PJ.

En mi opinión, esas tres posibilidades no supondrían, de manera necesaria, la vulneración del principio de unidad de organización del PJ que la CE proclama porque, en el primer caso, sería la propia LOPJ, a la que la CE confiere la regulación de la organización del PJ, la que habilitaría las competencias de los EEAA; en el segundo caso, podrían generalizarse en todos los órdenes jurisdiccionales los recursos para unificación de doctrina o implantarse me-

58 Cfr. SSTC 108/1986, 56/1990, 62/1990 o 105/2000.

canismos como el de la cuestión prejudicial para salvaguardar de esa manera la supremacía jurisdiccional que la CE reconoce al TS; y, finalmente, porque las relaciones entre las delegaciones del CGPJ o los órganos autonómicos que se crearan y el propio CGPJ se podría articular no solamente a través de las técnicas de delegación del poder sino también mediante el establecimiento de un sistema de recursos contra las resoluciones de aquellos que permitieran sostener la supremacía del gobierno ejercido por el CGPJ.

Sin embargo, pienso que la esencia de la cuestión radica, no tanto en averiguar hasta donde sería posible profundizar la adaptación de la organización del PJ al Estado de las Autonomías sin vulnerar preceptos constitucionales, como en reflexionar sobre la conveniencia de llevar a cabo dicha profundización, sin perjuicio, obvio es decirlo, de su constitucionalidad. Dicho con otras palabras, presuponiendo la necesidad de que cualquier adaptación de la organización del PJ respete los límites constitucionales, lo importante es decidir hasta donde conviene llevar a cabo la profundización de la adaptación de la organización del PJ al Estado de las Autonomías.

Para ello conviene tener presente que la potestad cuyo ejercicio se atribuye al PJ se traduce en la solución de conflictos ínter subjetivos, solución que, para que sea verdaderamente efectiva, requiere que la misma cumpla algunos requisitos, de algunos de los cuales nos ocupamos brevemente a continuación.

En primer lugar, es preciso que la resolución judicial sea real y definitiva, esto es, que resuelva el fondo del conflicto sin posibilidad de modificación ulterior, una vez agotadas las instancias judiciales. Ciertamente que es compatible con dicha exigencia que la resolución judicial no resuelva el fondo, como acontece en todos aquellos casos en los que se inadmite la pretensión por incumplimiento de determinados requisitos, ya que, entrañando el ejercicio de la potestad jurisdiccional la prestación de un servicio público, dicha prestación se puede someter al cumplimiento de determinados requisitos cuya inobservancia impedirá el ejercicio de aquélla. Pero, en tales casos, la ineffectividad de la respuesta judicial tiene su origen en la negligencia con la que actúa quien la pide, lo que no acontece cuando, sin incurrir en dicha falta de diligencia, quien plantea la pretensión no obtiene una respuesta sobre la misma o la que obtiene vulnera sus derechos fundamentales y no puede impugnar dicha falta de respuesta o la obtenida de los órganos autonómicos ante el TS, no porque se trate de un asunto que no pueda tener acceso a dicho Tribunal, sino por el simple hecho de entender que la respuesta autonómica debe agotar las instancias en todo caso por el solo hecho de provenir del órgano que culmina la organización judicial en la CA o por considerar que la respuesta de los órganos judiciales autonómicos solamente puede impugnarse ante el TS a través de un recurso que carezca de virtualidad para modificar la decisión adoptada.

En segundo lugar, es necesario asegurar, en la mayor medida que sea posible, que la respuesta judicial se va a producir en el lugar y en el tiempo más próximos a los del nacimiento del conflicto. Si, como se ha dicho, un derecho vale lo que vale su garantía, la dispensación de



la tutela por el PJ debe organizarse de tal forma que el ciudadano que crea vulnerado su derecho pueda encontrar su reparación en el lugar y en el tiempo más próximos a aquellos en los que la vulneración se produjo. Naturalmente que la distribución de los órganos judiciales debe hacerse racionalmente, lo que exige tomar en consideración también criterios económicos y sociales para decidir su localización, siendo igualmente impensable que se pueda propugnar la organización de un sistema procesal en el que todos los procedimientos sean de instancia única o que, por el contrario, todos tengan que terminar en el TS. Lo que se quiere poner de relieve es que la reparación de las vulneraciones no se puede confiar exclusivamente al Tribunal que, a escala nacional, culmine la organización judicial a través de un interminable sistema de instancias ni tampoco se puede impedir que, en determinados casos, la solución judicial de los conflictos pueda proporcionarse por otros Tribunales distintos de los de la organización judicial de la C A en la que los mismos surjan.

Y, finalmente, es necesario que exista cierta uniformidad, o semejanza al menos, entre las soluciones que reciben conflictos iguales o semejantes, cualquiera que sea el lugar en que los mismos surjan. Sobre este extremo no se puede olvidar que, como la vulneración del derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley del art. 14 CE se circunscribe a la desigual aplicación efectuada por un mismo órgano —ya que la necesidad de respetar la independencia judicial y la falta de competencia del TC para unificar la doctrina jurisprudencia impiden reparar las desigualdades producidas con ocasión de aplicación de la ley por parte de distintos órganos judiciales— es de temer que, con una organización judicial que culmine en cada C A, puedan proliferar soluciones diversas para conflictos de la misma naturaleza, razón por la cual resulta imprescindible que se atribuya a los órganos del PJ que extiendan su jurisdicción a todo el territorio nacional esa función unificadora que exige la vigencia del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley proclamado en el art. 14 CE.

Para dar respuesta a las necesidades expuestas no cabe duda, en mi opinión, que es fundamental preservar, en la mayor medida que sea posible, la unidad de organización del PJ, aunque la misma, por supuesto, no sea incompatible con el establecimiento de distintas instancias procesales que deban ser resueltas por órganos judiciales distribuidos racionalmente por todo el territorio nacional, siempre que en la cúspide de dicha organización exista un órgano, con jurisdicción en todo el territorio nacional, que, además de resolver los conflictos que se le sometan a su conocimiento, tenga competencia para unificar la interpretación del ordenamiento jurídico o para prevenir la proliferación de soluciones contradictorias y, en todo caso, para completarlo con la doctrina que el mismo establezca.

En mi opinión, esta última función solamente se cumple a medias con la atribución al TS de competencia para el conocimiento de recursos extraordinarios o excepcionales, como pueden ser los de unificación de doctrina o en interés de la ley, ya que, por regla general, las decisiones que se adopten para resolverlos, especialmente en el segundo caso, pueden no afectar al conflicto pese a que el mismo haya recibido una solución que se aparta de la que hasta entonces había venido siendo adoptada. Desde dicha perspectiva sería más procedente

generalizar el planteamiento obligatorio de cuestiones prejudiciales, de manera semejante a como ocurre con la aplicación del Derecho Comunitario, aunque no sea desdeñable el alargamiento del plazo que dicho planteamiento pueda ocasionar para la adopción de la decisión definitiva. Otra posibilidad la representa la introducción en la regulación del recurso de casación de algún procedimiento que permitiera que el TS eligiera, con independencia de la naturaleza o de la importancia económica del asunto, el conocimiento de los recursos de casación atendiendo estrictamente a la necesidad de unificar la interpretación de las normas aplicadas en la resolución del proceso.

Tampoco parece que contribuya positivamente a la realización de los fines que debe cumplir el ejercicio de la potestad jurisdiccional diversificar la dependencia de los distintos componentes que pueden intervenir a lo largo de la tramitación de los procesos a través de los cuales deben adoptarse las decisiones que correspondan sobre los conflictos que se planteen.

En efecto, si los Jueces y Magistrados dependen del CGPJ y el resto del personal que, de alguna manera, interviene en el proceso (Ministerio Fiscal, Secretarios Judiciales, Médicos Forenses o Peritos judiciales en general, Personal auxiliar en general o Policía Judicial) o la adscripción de medios materiales a dichos órganos dependen del Poder Ejecutivo, central o autonómico, en concurrencia o no con el CGPJ, no resultará extraño que puedan plantearse conflictos que, en el caso de que sean susceptibles de solución, requerirán de la creación de más órganos de coordinación, cuya actuación, en el caso de ser efectiva, repercutirá necesariamente de manera negativa en, al menos, el tiempo en el que debe esperarse que se produzca la solución del conflicto y, sabido es, que una justicia tardía no es justicia.



Bibliografía

- BARNES VÁZQUEZ, J. (2004): *“Legislación básica y Estatuto de Autonomía”*, en *“Estudios sobre la reforma del Estatuto”*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació, Institut BAYONA, A. –coordinador-(2003), *“Informe sobre la reforma del Estatuto”*, elaborado por una Comisión Académica, compuesta por los Dres. ENOCH ALBERTI, ENRIC ARGULLOL, JOAQUÍN ALBERTI, y un Grupo de Trabajo del Institut d’Estudis Autònoms, compuesto por los Dres. ANTONI BAYONA, XAVIER BERNARDI Y LAURADÍEZ, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Relacions Institucionals, Institut d’Estudis Autònoms.
- BORRELL MESTRE, J. (2002): *“Estado Autonómico y Poder Judicial”*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, Atelier.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (no consta publicación): *“Estudio sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”*. aprobado por el Pleno en su reunión de 25 de enero de 2006.
- LOPEZ AGUILAR, J.F. (1995): *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*. Madrid, Civitas-Ministerio de Justicia e Interior.
- LOPEZ GUERRA, L. (2004): *“La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía”*, en *“Estudios sobre la reforma del Estatuto”*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació, Institut d’Estudis Autònoms, págs. 11-45.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2000): *“El Poder Judicial en el Estado Autonómico”*, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 5.
- MONTERO AROCA, J., FLORS MATÍES, J. y LÓPEZ EBRI, G. (2000): *“Contestaciones al programa de oposiciones para acceso a las Carreras Judicial y Fiscal”*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- MORENO CATENA, V., CORTES DOMÍNGUEZ, V., GIMENO SENDRA, V. (1996): *“Introducción al Derecho Procesal”*, Madrid, Colex.
- PIZZORUSSO, A.(1985): *“L’organizzazzione de lla giustizia in Italia”*, Torino, G. Einaudi.
- XIOL RIOS, J.A. (2004): *“Evaluación de los aspectos relacionados con la Administración de Justicia en una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”*, en *“Estudios sobre la reforma del Estatuto”*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació, Institut d’Estudis Autònoms, págs. 11-45.



BALANCE CRÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DE LA SANIDAD

*José Jesús Martín Martín **

Transcurrido un cuarto de siglo desde que se inició el traspaso de competencias sanitarias a las Comunidades Autónomas (CCAA) y 20 años desde la aprobación de la Ley General de Sanidad (LGS), es un momento adecuado para reflexionar sobre el trayecto recorrido y explorar los desafíos que nos esperan en el futuro próximo. Decía el filósofo danés Soren Kierkegaard que “La vida sólo puede ser comprendida mirando para atrás.... mas sólo puede ser vivida mirando para adelante”. Una condición necesaria para que la mirada sea esclarecedora, es interrogarse sobre algunas de las creencias tácitamente aceptadas por la opinión pública. Dos me parecen particularmente importantes.

La primera afirma que el fuerte nivel de descentralización política acaecido en España en las últimas décadas ha sido una de las causas, si no la principal del sólido crecimiento económico y social del país. Es posible pero no es seguro. La liberación de las energías sociales y humanas que generó el alumbramiento de la democracia y el fin de la dictadura, nuestra integración en Europa y en el euro, o el extraordinario alisamiento de los ciclos económicos, consecuencia de la globalización y la revolución tecnológica, son también firmes candidatos a un papel protagonista.

La segunda sostiene que en casi cualquier circunstancia más descentralización es siempre mejor. ¿Mejor para que, y para quien?. Es posible, que en algunas cuestiones el problema no sea descentralizar, sino al contrario, diseñar mecanismos institucionales de coordinación y cohesión a nivel del Estado con capacidad efectiva para tomar decisiones. En política sanitaria abundan los ejemplos en que la descentralización debe ir acompañada de instituciones de coordinación. Carecemos de mecanismos efectivos de planificación y coordinación de la política de recursos humanos del Sistema Nacional de Salud (SNS), mantenemos un fraccionamiento ineficiente de las agencias de evaluación de tecnologías sanitarias, no existe un sistema de información sanitario a nivel del Estado, los sistemas informáticos de los distintos Servicios Regionales de Salud (SRS) son incompatibles entre sí, las Tarjetas Individuales Sanitarias (TIS) sólo sirven (cuando sirven) en cada Comunidad Autónoma (CA) sin que existan bases de datos integradas de las mismas, las políticas de salud pública están excesivamente parceladas, los problemas de eficiencia son comunes y similares en todos los SRS, las insuficiencias financieras son la norma histórica y no la excepción, y junto a todo esto, y no menos importante, los mecanismos para garantizar un mínimo de igualdad en el conjunto del SNS son insuficientes.

* Universidad de Granada.

Posiblemente el acuerdo fraguado en el año 2001, por el que se generalizó el traspaso de competencias sanitarias a todas las CCAA “puso el carro antes que los bueyes” y dejó para después los diseños legislativos e institucionales que garantizaran una coordinación efectiva del sistema. La premura política por cerrar definitivamente el modelo autonómico, propició un traspaso de las competencias sanitarias a diez CCAA improvisado y poco meditado, donde los acuerdos políticos bilaterales prevalecieron frente a la opción de definir un concepto normativo de necesidad sanitaria homogénea entre CCAA.

Por otra parte, la pretensión de estabilidad, sin fecha de revisión (a diferencia de los anteriores acuerdos) del modelo de financiación autonómica aprobado por La ley 21/2001 pronto se volvió inviable e irreal. En apenas tres años ha tenido que ser revisado para paliar el déficit sanitario acumulado por las CCAA. Un problema secular y crónico del sistema sanitario español.

Finalmente, el inicio del proceso de reformas de diversos estatutos de autonomías, y particularmente la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña van a obligar a una nueva negociación compleja y difícil del modelo de financiación autonómica en su conjunto.

En apenas cuatro años hemos pasado del objetivo político de “cerrar” el diseño del Estado de las Autonomías a una de las situaciones más abierta e incierta desde el final la transición democrática en lo referente a la cuestión territorial. La reforma del Estatuto de Autonomía Catalán aprobado de forma rotunda (73,9% a favor y 20,7% en contra) pero con un bajo índice de participación electoral (49,4% de participación), reflejo de un notable distanciamiento entre las élites políticas y los ciudadanos, ha provocado un proceso de emulación en otras CCAA. Esta emulación, no sólo se traduce en la búsqueda de identidades colectivas con expresiones más o menos afortunadas: nación, nacionalidad, realidad nacional, carácter nacional..., sino que busca las máximas cotas de autogobierno. Esta carrera por recursos y competencias entre CCAA, va pareja al resurgir de una ideología nacionalista de corte identitario y esencialista, similar al pensamiento profundamente conservador que alimentó la efervescencia de los nacionalismos vasco y catalán después del desastre del 98. Este proceso de no ser canalizado adecuadamente provocará, no sólo el aumento de los conflictos jurídicos y políticos entre CCAA, sino la progresiva debilidad del papel redistribuidor del Estado en servicios públicos esenciales como la sanidad.

Esto no debe ocurrir. Debemos ser capaces de combinar diferencias (autonomía) e igualdad (equidad) mejorando el bienestar colectivo de todos, y no sólo de algunos (individuos o territorios). Al fin y al cabo, igualdad y diferencia son dos caras de la misma moneda, dos conceptos que se definen uno en referencia al otro, la diferencia es sólo la sombra de la igualdad, y la igualdad, únicamente la sombra de la diferencia.

El texto se organiza de la siguiente forma, el primer epígrafe realiza algunas reflexiones sobre los conceptos de eficiencia e igualdad en sanidad. A continuación, se realiza una sucinta revisión histórica de la financiación autonómica de la sanidad hasta el año 2001. El tercer epígrafe



describe el actual modelo de financiación autonómica en lo que se refiere al subsistema sanitario, incluyendo el reciente acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) para afrontar el déficit sanitario. Finalmente, un epígrafe de valoración y propuestas cierra el documento.

1. Eficiencia y equidad en sanidad

Los principios normativos que inspiran los modelos de distribución de recursos sanitarios a nivel regional, se sintetizan en los criterios de eficiencia y equidad. Normalmente, las relaciones entre estos dos criterios son tensas y complejas, y ninguno de los dos conceptos se deja enclaustrar en definiciones exclusivamente positivas y univocas.

Cualquier teoría sobre la equidad supone, explícita o implícitamente, algún criterio de igualdad en algún espacio o dimensión considerado prioritario, es decir, un tratamiento igualitario en relación a una definición de equidad, lo que constituye el sustrato de cualquier teoría de justicia distributiva¹. Como ha argumentado Amartya Sen (1992) la demanda de igualdad en algún espacio relevante (utilidades, oportunidades, capacidades, etc.) supone la subordinación de otras definiciones de igualdad en relación a la identificada como central. Distintas teorías o propuestas de distribución territorial de recursos sanitarios suponen juicios éticos y valores normativos sobre la igualdad que son irreductibles y conflictivos entre sí (RAWLS, 1971, 1990; SEN 1992; ARNSPERGER y VAN PARIJS 2000).

En un sistema descentralizado territorialmente, la igualdad se expresa en una definición de necesidad, homogénea para todas las regiones, por ejemplo en sanidad: la igualdad de acceso para igual necesidad (MONTERO, JIMENEZ y MARTÍN, 2006). Cuestión especialmente difícil en el ámbito sanitario sujeto a una compleja relación entre necesidad sanitaria, demanda, utilización y oferta (WRIGHT, WILLIAMS y WILKINSON, 1998).

En España, la LGS menciona los principios de equidad que deben considerarse: los principios de universalidad de las prestaciones (art. 3.2), de igualdad efectiva en el acceso (art. 3.2), de superación de desequilibrios territoriales (art. 3.3) y de orientación de las políticas de gasto a corregir desigualdades y garantizar la igualdad de acceso (art. 81) a los programas y servicios sanitarios².

1 Por ejemplo, es diferente en términos normativos un enfoque utilitarista que persiga la igualdad de ponderación de las utilidades de las personas, una aproximación según el principio de igualdad de oportunidades orientado a eliminar las situaciones o dotaciones desiguales de partida, o la perspectiva de igualdad de capacidades focalizada en la reducción de aquellas desigualdades de capacidad identificadas como relevantes.

2 También en la exposición de motivos de la LGS se recoge que *la equidad se conseguirá mediante una asignación de recursos financieros que tenga en cuenta tanto la población a atender en cada CA como las inversiones sanitarias a realizar para corregir desigualdades territoriales sanitarias.*

No sólo la igualdad importa como criterio normativo, la eficiencia es otro criterio relevante. Por ejemplo, si pensamos en un enfoque principal-agente, actuando el Estado como principal y las CCAA como agentes, la búsqueda de un modelo que responsabilice a éstas de las políticas de gasto sanitario realizadas en el ámbito de sus competencias, aconseja el diseño de modelos de corresponsabilidad fiscal de acuerdo con el principio de autonomía (MARTÍN y SÁNCHEZ, 2006). En una situación hipotética de igualdad de riqueza entre CCAA, el principio de autonomía sugiere que su oferta de servicios públicos, sea financiada exclusivamente por sus propios ingresos, sin recurrir a transferencias estatales (SEVILLA, 2005) para generar un esquema de incentivos óptimo.

Cuando el debate autonomía–igualdad se produce en contextos institucionales que garantizan jurídicamente un acceso universal a la asistencia sanitaria y un compromiso con la corrección de desigualdades en salud, la tensión entre políticas sanitarias orientadas a la igualdad frente a políticas descentralizadoras de competencias suele originar conflictos. El SNS español constituye un buen ejemplo.

2. Sistema sanitario y financiación autonómica de la sanidad

El actual sistema sanitario español nace históricamente a mediados del siglo pasado³ inspirado en los modelos continentales europeos de Seguridad Social, aunque a diferencia de ellos desarrolla -sobre todo en los años sesenta- una extensa red de centros y organizaciones propias de carácter ambulatorio y hospitalario -con la relativa excepción de Cataluña-, integrados en el INSALUD desde su creación en 1978 como un órgano gestor de la Seguridad Social. El INSALUD era una gran organización burocrática integrada verticalmente, regida por el principio de jerarquía, la centralización de las decisiones y el sometimiento al Derecho Público en todos sus ámbitos. Varios de estos rasgos institucionales y organizativos son todavía apreciables en los actuales SRS, y constituyen una rémora histórica para mejorar significativamente la eficiencia (MARTÍN y DE MANUEL, 1998; MARTÍN 2006).

Realizada la transición democrática, la LGS de 1986 sancionó el derecho ciudadano a la asistencia sanitaria, iniciando el proceso de transformación de un sistema de Seguridad Social a un SNS definido en su artículo 44.2 como «el conjunto de los Servicios de Salud de la Administración del Estado y de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos en la presente Ley». Con anterioridad a la LGS, en 1981 con Cataluña y en 1984 con Andalucía, se había iniciado el traspaso de competencias sanitarias a las CCAA que

3 Concretamente en 1943 con la puesta e marcha del Seguro Obligatorio de Enfermedad, que posteriormente se transformara en la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (ASSS) a partir de la Ley de Bases de la Seguridad Social (1963)



culminó el año 2002 con la generalización de las mismas a todas las CCAA⁴. Este período histórico se caracteriza por los siguientes rasgos⁵:

- Un sistema propio de financiación, basado en transferencias condicionadas, independiente de los mecanismos de financiación previstos en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Este sistema específico es consecuencia de la pertenencia del INSALUD a la Seguridad Social y no a la Administración del Estado⁶.
- Un proceso secuencial de traspaso de las competencias sanitarias y de la gestión del INSALUD iniciado en 1981 y culminado a principios del siglo XXI con la generalización de las transferencias a las diez CCAA restantes.
- La transformación gradual desde un sistema de Seguridad Social financiado mayoritariamente por cotizaciones sociales a otro financiado fundamentalmente por impuestos. Paralelamente, se fue ampliando de forma progresiva la cobertura poblacional de la ASSS hasta llegar a una práctica universalización. Aunque financiación por impuestos y universalización de la asistencia sanitaria son dos rasgos típicos de los Sistemas Nacionales de Salud, el proceso ha sido incompleto. Por un lado, todavía en la actualidad existe un pequeño porcentaje de la población española excluida de la ASSS, y por otro -más importante sin duda- existen desigualdades en la cobertura pública provocada por los regímenes especiales de Seguridad Social de funcionarios de la Administración Central⁷ (aproximadamente 2.5 millones de personas) que suponen en la práctica un doble aseguramiento y una situación de privilegio (FREIRE, 2005).
- La generación recurrente de déficits que obligaron al gobierno central a realizar periódicas operaciones de saneamiento tanto para el INSALUD como para las CCAA con transferencias sanitarias.

Cronológicamente es posible distinguir tres períodos: el periodo transitorio de 1981 a 1994, el comprendido entre 1994 a 1997 donde se aplica el primer acuerdo general de financiación autonómica de la sanidad, y el período 1998-2001 donde se fraguó otro acuerdo básicamente continuista del anterior.

4 Las CCAA que habían accedido a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución, debían tener reflejada esta competencia en su Estatuto de Autonomía para poder asumir las funciones y servicios del INSALUD, hecho que no se ha producido hasta finales del siglo pasado en que todas las CCAA del art. 143 reformaron sus estatutos en ese sentido.

5 Véase Sanfrutos (1991), Monasterio et al (1995), Ministerio de Sanidad y Consumo (1997), Rico (1998), Cabasés (1998), López (1998), Gamazo, *et al.* (2000), Ministerio de Hacienda (2002), Sanchez y Molina (2006).

6 Se realizó una interpretación restrictiva de lo que debía entenderse por *régimen económico de la Seguridad Social* y de quién podía gestionarlo. Dado que la financiación era fundamentalmente por cotizaciones, se decidió su exclusión del sistema establecido por la LOFCA, distribuyéndose los recursos en función de los decretos particulares de traspasos del INSALUD.

7 Tienen sus propias Mutuas de Seguridad Social: MUFACE para funcionarios civiles, MUGEJU para funcionarios judiciales e IFAS para funcionarios militares.

Período Transitorio (1981-1994)

Al iniciarse el proceso de transición política en 1976, una de las principales características del sistema sanitario es su titularidad eminentemente pública pero heterogénea, con una preeminencia de la Seguridad Social, tanto en términos de población cubierta, como de titularidad de los centros asistenciales y de financiación de los gastos⁸. Durante este período se produjeron de forma simultánea tres complejos procesos de cambio institucional: la creación de un SNS desarrollando lo previsto en la LGS; el cambio del origen de los recursos desde cotizaciones sociales a impuestos, y los acuerdos de traspaso de competencias hacia algunas CCAA.

La Ley 37/88 de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 1989, alteró la composición de las fuentes de recursos del sistema sanitario, que pasa, a financiarse de forma mayoritaria con cargo a los PGE (75%) y de forma minoritaria (25%) con cargo al presupuesto de la Seguridad Social⁹ (SANFRUTOS, 1997). Este proceso continuó acentuándose en los años sucesivos, de forma que la financiación exclusiva con cargo a los PGE se produjo a partir del año 1999.

En el año 1981 comenzaron las transferencias de los servicios sanitarios del INSALUD con el traspaso de competencias a Cataluña¹⁰, posteriormente se añadirían Andalucía¹¹ (1984), País Vasco¹² (1988), Valencia¹³ (1988), Galicia¹⁴ (1991), Navarra¹⁵ (1991) y Canarias¹⁶ (1994). No existió un criterio uniforme para valorar los recursos sanitarios transferidos a cada CA, utilizándose desde el método del coste efectivo (similar al empleado durante el período transitorio de las transferencias de las competencias comunes), al criterio de población protegida o población del derecho. No se utilizó por tanto, ningún criterio homogéneo de necesidad sanitaria.

Esencialmente, cada CA recibía como transferencias finalistas un porcentaje de participación del presupuesto del INSALUD no transferido (el acordado en sus acuerdos de traspasos). Como consecuencia de este sistema, las insuficiencias presupuestarias crónicas del INSALUD se trasladaban a las CCAA alimentando la creación de déficits recurrentes que dieron lugar o a varios Planes de Saneamiento¹⁷. La insuficiencia presupuestaria fue la tónica habitual del período¹⁸.

8 La Administración Central, por su parte, soporta un 17,56 por 100 del total de la financiación y la Local un 19,66 por 100. Los centros privados y de beneficencia, casi en su totalidad propiedad de la Iglesia Católica, también representaban una parte importante del sistema, debido a la falta de cobertura pública de amplias capas de población.

9 Por otro lado, en la misma Ley de presupuestos de 1989 se establecieron mecanismos de financiación y traspaso de los hospitales provinciales dependientes de Diputaciones y Cabildos a las CCAA con el objetivo de crear un único servicio integrado de salud por cada CA.

10 R.D. 1517/81.

11 R.D. 400/1984.

12 R.D. 1536/1987.

13 R.D. 1612/1987.

14 R.D. 1679/1991.

15 R.D. 1680/1990.

16 R.D. 446/1994.

17 Sobre las deudas existentes al 31-12-88, 31-12-91 y los años 1992 y 1993.

18 Hasta 1986, no empezaron las CCAA con competencias sanitarias a participar de la liquidación del presupuesto del INSALUD, que en todo caso era inferior al gasto devengado en el ejercicio.



1^{er} Acuerdo (1994-1997)

Tras el último traspaso de competencias a Canarias, con el objetivo de equiparar la financiación entre todas las CCAA con el INSALUD transferido, y solucionar el cada vez más asfixiante problema de la deuda sanitaria, entró en vigor del primer acuerdo general de financiación sanitaria¹⁹.

Se afrontó el problema del déficit acumulado, estimado en 3.332 millones de euros (561.043 millones de ptas.) (incluyendo INSALUD y CCAA con transferencias) mediante un plan de saneamiento escalonado en tres años²⁰, utilizando como criterio del reparto entre CCAA los coeficientes de participación. La estimación del déficit acumulado se realizó a partir del calculado para el INSALUD en su territorio, extrapolándolo posteriormente al conjunto del sistema según los porcentajes de participación²¹.

El acuerdo de financiación se sustentaba en los siguientes criterios:

- La suficiencia financiera estática se trató de alcanzar tomando como referencia el gasto efectivo del INSALUD para 1993 (liquidación presupuestaria más deudas no aplicadas)²².
- Como criterio de suficiencia dinámica se estableció una tasa de crecimiento interanual igual al crecimiento del PIB nominal acumulado desde 1993.
- Se definió como criterio de necesidad la población protegida²³, a tenor de lo establecido en la LGS, estableciendo un periodo de adaptación, desde los coeficientes de participación existentes a los nuevos índices de población protegida, con la finalidad de no penalizar excesivamente a aquellas CCAA a las que se le reducía su porcentaje de participación. En la práctica, este ajuste no llegó a producirse.
- Otras medidas incluidas en el acuerdo se referían al carácter limitativo de los créditos del presupuesto del INSALUD que perdieron su carácter de ampliable, y la asunción, con cargo a los PGE, de la compensación por asistencia sanitaria a desplazados.

19 Acuerdo del CPFF de 21 de septiembre de 1994.

20 El RD Ley 6/1992 del 13 de noviembre concedió un crédito extraordinario a la Seguridad Social por importe de 1.666 millones de euros (280.558 millones de ptas.) para cancelar el 50% de la deuda reconocida. El resto se canceló en los PGE en 1993 y 1994 mediante préstamos del Estado a la Seguridad Social.

21 Dos hipótesis subyacían a este esquema: el reconocimiento por parte del INSALUD de la totalidad de la deuda, y que el patrón de crecimiento del gasto sanitario de las CCAA con transferencias hubiera sido similar al del INSALUD. Ninguna de estas dos hipótesis se reveló cierta, pero permitió aliviar las presiones financieras a las que estaban sometidos los distintos SRS.

22 Sin embargo, al presupuesto total para 1994 se le aplicó una reducción por un importe total de 276 millones de euros (146.440 millones ptas.) en concepto de unas hipotéticas medidas de ahorro y racionalización del gasto fundamentalmente vinculadas al gasto en farmacia que nunca se produjeron.

23 Que está constituida por la población de derecho de cada CA de la que se detraen aquellos colectivos no protegidos, normalmente asociados a los regímenes especiales de la Seguridad Social como MUFACE; MUJEJU; ISFAS, etc.

Como resultados positivos del periodo cabe señalar el establecimiento de un criterio uniforme de necesidad, la población protegida, y de un criterio explícito de crecimiento anual, el PIB nominal. Sin embargo, este criterio fue claramente insuficiente para absorber el crecimiento del gasto sanitario creándose de nuevo un importante déficit²⁴. Tampoco se desarrolló la definición de criterios de equidad y corrección de desigualdades de salud, establecida en la LGS.

Finalmente, debe reseñarse la vinculación del acuerdo a la necesidad del gobierno de recabar apoyos parlamentarios, consecuencia de la pérdida de mayoría absoluta en las elecciones generales.

2º Acuerdo (1998-2001)

El nuevo acuerdo²⁵ para el cuatrienio 1998-2001 es, en términos generales, una prórroga del anterior con algunas modificaciones. Así, respecto al criterio básico de distribución de recursos, la variable de población protegida continuó siendo preponderante, aunque con los datos actualizados del padrón de 1996²⁶. No obstante, se introdujeron Fondos específicos, que en conjunto apenas superaron el 3,5 % del total de recursos: el fondo para la modulación financiera (122,87 millones de euros) para paliar la pérdida de financiación de las CCAA con pérdidas porcentuales de población; el fondo para la atención a desplazados y docencia (287,99 millones de euros) que se repartió *ad hoc*, el fondo para el control del gasto en incapacidad temporal (240,40 millones de euros), y el fondo procedente de las negociaciones con la industria farmacéutica (150,25 millones de euros). Estos dos últimos fondos se distribuyeron en función de la población protegida²⁷. El criterio de suficiencia dinámica se estableció en función del crecimiento anual del PIB nominal *al coste de los factores*²⁸.

Junto al mantenimiento de los problemas de insuficiencia financiera, y la falta de definición de criterios de equidad, el acuerdo fue criticado por la creación de los fondos específicos y sus criterios de reparto. Nuevamente, como en el periodo anterior (pero esta vez con un

24 En el periodo 1987-1996 la media anual de crecimiento del presupuesto del INSALUD fue del 12,81% y la tasa media de variación del PIB nominal para ese periodo del 8,96% (Sánchez y Molina 2006)

25 Acuerdo del CPFF de 27 de noviembre de 1997

26 El reconocimiento de este padrón provocó que aquellas CCAA con incrementos de población incrementaran sus recursos, en detrimento de aquellas con pérdidas porcentuales de población, lo que unido al hecho de que en el sistema de financiación de competencias comunes siguiese aplicando las variables poblacionales del censo de 1991, provocó no pocas críticas respecto a la disparidad de criterios.

27 El modelo de financiación no pudo concretar ni la cuantía ni la forma de distribución de los fondos para el control del gasto de la incapacidad temporal y de negociación con la industria farmacéutica. Estos comenzaron a distribuirse en 1999 de forma proporcional a la población protegida, aunque la primera intención era distribuirlos en función a índices de esfuerzo de cada CA.

28 El PIB nominal, como el resto de macromagnitudes puede calcularse *a coste de los factores* y *a precio de mercado*. En el acuerdo sólo se mencionaba que el presupuesto total se vería incrementado en función del PIB nominal, no especificándose a cual de los dos se refería. El PIB nominal *a coste de los factores* puede obtenerse a partir del PIB nominal *a precios de mercado* deduciendo los impuestos vinculados a la producción e incrementándolo en las Subvenciones a la explotación. La no neutralidad práctica del sistema impositivo provoca que su cuantía fuese unas décimas inferior al PIB a precios de mercado.



gobierno central de signo ideológico diferente), la vinculación del acuerdo a la necesidad de buscar apoyos parlamentarios en las minorías nacionalistas explica algunas características del mismo.

3. Modelo actual de financiación actual de la sanidad ²⁹

A finales del de 2001 expiraron simultáneamente los tres sistemas de financiación autonómica de régimen común: competencias comunes, servicios sanitarios y servicios sociales posibilitando la búsqueda de un sistema integrado de financiación autonómica. El sistema aprobado por el CPFF el 27 de julio de 2001 (Consejo de Política Fiscal y Financiera, 2001), da pasos significativos en esta dirección, y aunque se mantienen tres submodelos diferenciados - con distintas variables de distribución, diferentes reglas de evolución, etc.- se cierra en un mecanismo común. El acuerdo se plasmó en la Ley 21/2001 de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía (BOE 313, 31-12-01) y supuso modificaciones importantes de la LOFCA ³⁰. En síntesis del modelo se define en cuatro apartados: a) La restricción inicial b) la definición de necesidad: suficiencia estática c) Recursos del sistema y d) Reglas de evolución dinámica.

Restricción inicial

La restricción inicial general se definió como la suma de los recursos financieros obtenidos en el ejercicio de 1999 por competencias comunes, por sanidad y por servicios sociales³¹. La masa homogénea de financiación en el subsistema de los servicios sanitarios de la Seguridad Social quedó integrada por la suma de la financiación resultante de la liquidación definitiva del año 1999 para las CCAA con el INSALUD transferido, y la financiación resultante para las diez CCAA restantes, por un importe total de de 23.023,87 millones de euros.

29 Para un análisis más amplio, véase Cantarero (2002), Campillo (2004), Montero, Jimenez y Martín (2004), Sanchez y Molina (2006), Fuente (2005), Tamayo (2003), Utrilla (2001 y 2002).

30 Ley Orgánica 7/2001 de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE 313)

31 En términos de aportación a la restricción inicial, la financiación de las competencias comunes supuso el 54,3% del total, la sanidad el 44,3% y los servicios sociales el 1,4% restante.

La definición de necesidad: suficiencia estática

La definición de necesidad es diferente en cada uno de los tres subsistemas considerando distintas variables sociodemográficas y redistributivas, y diversos fondos específicos que acompañan al fondo general de cada bloque. El porcentaje resultante para cada CA será su participación en la restricción inicial del subsistema correspondiente.

En el ámbito específico del bloque de competencias sanitarias se estableció un fondo general y dos fondos específicos: el Fondo Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal³² y el Fondo de cohesión sanitaria³³. El fondo general que suponía más del 98% de los recursos del subsistema se debía distribuir en principio en función de la población protegida con una ponderación del 75%, la población mayor de 65 años con un 24,5% de ponderación y, finalmente la variable insularidad con un 0,5%. Partiendo de la restricción inicial de 23.023,87 millones de euros, la aplicación de las variables del reparto suponía que siete CCAA de las quince de régimen común perdieran recursos³⁴.

Sin embargo, el nuevo acuerdo incorporó para los tres subsistemas una garantía de mínimos por la cual, ninguna CA con competencias asumidas tendría menos recursos de los que disponía con el sistema de financiación anterior. Por otro lado, las diez CCAA que asumían la gestión de la asistencia sanitaria en paralelo a la aprobación del actual modelo, podían elegir entre los importes pactados en los respectivos acuerdos de traspaso (generalmente superiores) y los que resultaran de la aplicación de las variables del modelo³⁵. El resultado es la existencia de hasta tres criterios diferentes de definir la necesidad sanitaria³⁶. La financiación total pasó a 23.533,74 millones de euros un 2,21% superior a la restricción inicial (SÁNCHEZ y MOLINA, 2006) con un rango de financiación entre CCAA de 955 a 1.227 euros per cápita.

32 Se dotó inicialmente con 240,4 millones de euros.

33 Regulado por el RD 1247/2002 es gestionado directamente por el Ministerio de Sanidad con dos objetivos: a) compensar a las CCAA que reciban pacientes desplazados (tanto desde otras CCAA como del resto de la Unión Europea), articulando un sistema homogéneo de facturación y b) garantizar la igualdad de oportunidades y acceso al servicio público sanitario de todos los ciudadanos españoles.

34 Por ejemplo Andalucía tendría una financiación equivalente a 4278,02 millones € cuando su restricción inicial por el sistema anterior estaba situada en 4418,07 millones de €.

35 Algunas CCAA resultaron especialmente beneficiadas: la Rioja experimentó un incremento respecto a su restricción inicial, del 30,5%, Baleares un 20,2% y Cantabria un 12,8%.

36 Andalucía y Cataluña por la aplicación de la garantía de mínimos, definen la necesidad por el modelo anterior, es decir según el criterio exclusivo de población protegida. Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla León, Castilla La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y la Rioja según la valoración establecida en sus respectivos acuerdos de traspaso. Finalmente, sólo a Canarias, Galicia y la Comunidad Valenciana se les aplica las variables de necesidad del acuerdo.



Recursos del sistema

El nuevo modelo de financiación consagrado en la Ley 21/2001 aumenta el espacio fiscal de las CCAA mediante una ampliación de las competencias normativas en determinados impuestos³⁷. Por su impacto específico en el sistema sanitario merece destacarse la creación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos³⁸ que establece dos tramos, uno general y otro autonómico, en el que cada CA puede ejercer o no su capacidad normativa. La recaudación del tramo general se destina de modo íntegro a la financiación de los gastos sanitarios de las CCAA, mientras la recaudación del tramo autonómico puede destinarse también a gastos medioambientales.

También se amplía la participación territorializada de determinados impuestos armonizados a nivel europeo como el 35% de porcentaje de cesión en el IVA y el 40% en los Impuestos Especiales. Con excesiva frecuencia esta participación territorializada de ingresos estatales se confunde con un aumento de la autonomía fiscal. No es cierto. La participación territorializada de impuestos son transferencias incondicionales. Las CCAA no disponen de competencias normativas o de gestión. No aumenta por tanto, la autonomía fiscal y tienden a beneficiar a las CCAA con mayor riqueza.

La necesidad de recursos establecida para cada CA, tal y como se ha descrito anteriormente, se financia por la suma de recursos obtenidos mediante los tributos cedidos y la participación territorializada de impuestos. La diferencia se financia con una transferencia incondicional nueva, el Fondo de Suficiencia (FS), que actúa como mecanismo de cierre del sistema. Su cuantía para cada CA, se determina una sola vez, en el año base del modelo, 1999. Una CA tiene un FS positivo cuando sus necesidades de gasto sean superiores a los recursos tributarios que obtiene, inversamente, cuando los recursos tributarios son superiores a las necesidades de gasto, el FS es negativo. Sólo las CCAA de Madrid y Baleares obtuvieron un FS negativo y devuelven anualmente recursos al Gobierno Central.

37 Fundamentalmente, el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y algunos impuestos no armonizados a nivel europeo

38 Ley 24/2001 de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Reglas de evolución dinámica

El sistema de financiación autonómico establece como regla general que el FS cuando sea positivo ha de crecer anualmente según el índice de evolución que experimenten el ITE nacional (ITEn)³⁹ y según el ITE regional (ITEr)⁴⁰ cuando el FS sea negativo⁴¹.

Específicamente, referido al bloque de competencias sanitarias, la ley 21/2001 establece que las cantidades destinadas por cada CA a la gestión de los servicios sanitarios y sociales deberán incrementarse anualmente, como mínimo, según el ITE nacional⁴². Adicionalmente, se garantiza que durante los tres primeros años desde la puesta en vigor del modelo (2002-2004) los recursos destinados a la financiación del sistema sanitario crecerán, como mínimo, en función del PIB nominal⁴³.

También, y por primera vez, el acuerdo de financiación desarrolla las asignaciones de nivelación del apartado 3 del artículo 15 de la LOFCA, definiendo cuando queda afectado el nivel de prestación de servicios públicos esenciales. En el ámbito sanitario, quedará afectada la prestación del servicio público de sanidad por parte de una CA cuando el incremento anual porcentual de su población protegida (ponderada en función de la edad) supere en 3 puntos a la media nacional.

3.1 Financiación del déficit sanitario

No habían transcurrido tres años del acuerdo de financiación autonómica, logrado con un amplio consenso de las fuerzas políticas, cuando tuvo que acometerse su primera modificación, consecuencia de la generación de un nuevo déficit sanitario. En este sentido la aprobación por parte del CPFF, en su reunión del 13 de septiembre de 2005, de un conjunto de medidas para afrontar el déficit generado en la financiación de la sanidad pública⁴⁴ como conclusión de las medidas analizadas en la II Conferencia de Presidentes, no es sino el último episodio de una historia recurrente de saneamientos financieros.

39 Constituido por la recaudación estatal (excluida la susceptible de cesión) por IRPF, IVA y los Impuestos especiales de fabricación sobre la cerveza, vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcoholes y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco.

40 Constituido por la recaudación en el territorio de la CA, con criterio normativo, por IRPF, IVA y los Impuestos especiales de fabricación sobre la cerveza, vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcoholes y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco.

41 Salvo en el caso de que el ITEr sea superior al ITEn, en cuyo caso evolucionará según este último.

42 A tal fin quedan condicionados todos los recursos financieros que el sistema otorgue a la CA (Art. 7.3 Ley 21/2001 de 27 de diciembre).

43 Disposición Transitoria 2ª de la Ley 21/2001.

44 Cuya plasmación legislativa se encuentra en el RD 12/2005.



El acuerdo supone, distribuir entre las CCAA con cargo a los PGE 1.677 y 1.777 millones de euros entre los años 2006 y 2007 respectivamente, repartidos en diversos fondos: transferencias por importe de 500 y 600 millones de euros en los años 2006 y 2007 respectivamente⁴⁵, insularidad 55 millones de euros, 500 millones de euros anuales para prorrogar la garantía sanitaria de crecimiento en función del PIB nominal que expiraba en 2004, 200 millones de euros para compensar la asistencia a residentes extranjeros⁴⁶, 100 millones de euros para compensar la atención por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no cubiertos por las mutuas, incremento de 45 millones de euros del Fondo de Cohesión Sanitaria⁴⁷, y 50 millones de euros para un plan de Calidad del SNS gestionado por el Ministerio de Sanidad y Consumo. Adicionalmente, el Estado anticipa a las CCAA, gracias a cambios en el sistema de liquidación, la cantidad de 1365 millones de euros correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006.

Finalmente, el acuerdo autoriza un incremento de los impuestos sobre el alcohol y el tabaco⁴⁸, mayor capacidad normativa de las CCAA en los impuestos indirectos sobre hidrocarburos, matriculación de vehículos y electricidad⁴⁹ y varias medidas para mejorar el control del gasto, así como la cohesión del SNS, no por reiterativos menos necesarios⁵⁰.

4. Balance y perspectivas

Hace veinticinco años comenzó el proceso de descentralización de las competencias sanitarias a las CCAA, durante ese tiempo los españoles han construido un SNS, que constituye uno de los pilares fundamentales de nuestro Estado del Bienestar. Obtiene resultados buenos con un gasto agregado razonablemente modesto. Simultáneamente, se ha llevado a cabo

45 Como criterio de distribución se utiliza el establecido en la Ley de Financiación Autonómica de 2001 para el Fondo General: población protegida, población mayor de 65 años e insularidad, actualizando los datos de población a 2004.

46 Se compone de dos partes, los importes recibidos de los organismos aseguradores extranjeros en concepto de atención a pensionistas y beneficiarios a su cargo que trasladan su residencia estado español, y el aumento de las cuantías correspondientes a extranjeros desplazados a España en estancia temporal.

47 El incremento de la dotación presupuestaria del Fondo de Cohesión Sanitaria se ha de dedicar al incremento de la compensación económica de los procesos recogidos en el actual Real Decreto, la actualización de la lista de procesos, la compensación económica de los procesos a atender en los Servicios y Unidades de Referencia y a mejorar el funcionamiento de los sistemas de facturación de asistencia sanitaria realizada a los desplazados temporales de la Unión Europea.

48 De un céntimo por litro de cerveza, 30 céntimos por el litro de alcohol de alta graduación y una media de 10 céntimos por cada cajetilla de tabaco. El gobierno ha estimado que esta medida puede suponer un importe anual de 227 millones de euros para las comunidades autónomas (el 40 por ciento de lo recaudado) que se reparte como establece la ley de 21/2001 en función de los índices de consumo para los diferentes productos calculados por el Instituto Nacional de Estadística para el año de que se trate.

49 En el primero de ellos, la anterior posibilidad de cobrar 0,024 euros por litro de gasolina que sólo han aplicado en parte algunas CCAA (Madrid, Cataluña, Baleares, Galicia y Comunidad Valenciana) se ha duplicado hasta los 0,048 euros por litro. En el impuesto indirecto sobre electricidad se ha establecido la posibilidad de un recargo autonómico de hasta dos puntos lo que supondría pasar de 4,864 por ciento al 6,864 por ciento. El Gobierno Central ha estimado en 1.838 millones de euros los ingresos adicionales potenciales para las comunidades autónomas: 696,9 del aprovechamiento de la capacidad actual sobre carburantes y matriculación y 1.141,2 de los nuevos recargos sobre las gasolinas y la electricidad.

50 Definir la Cartera Básica de Servicios del SNS, desarrollar más la atención primaria y la atención domiciliaria, mejorar los sistemas de compras de productos sanitarios y la eficiencia en la prestación farmacéutica y los sistemas de información a los pacientes.

uno de los mayores procesos de descentralización política territorial de la historia europea contemporánea. Los éxitos, sin embargo no deben ocultar los errores cometidos, ni lo que es más importante, los riesgos y desafíos pendientes.

Un SNS fuertemente descentralizado como el español, se enfrenta al problema de conciliar los objetivos de suficiencia, autonomía e igualdad. En el momento actual, el modelo de financiación autonómica de la sanidad, tiene problemas para cumplir estos objetivos de forma razonable planteando problemas de diseño y aplicación. Pueden destacarse: la insuficiencia financiera y los déficits permanentes, la definición arbitraria del criterio normativo de necesidad, la insuficiencia de los mecanismos de nivelación de servicios que garanticen la igualdad de acceso, y las importantes deficiencias de los mecanismos institucionales actuales para la coordinación y cohesión efectiva del SNS⁵¹.

La insuficiencia financiera sistemática caracteriza la financiación autonómica de la sanidad durante las últimas décadas. La causa inmediata es la tendencia al alza del gasto sanitario a ritmos superiores a los objetivos de crecimiento fijados en los distintos acuerdos de financiación. Por ejemplo, en los tres primeros años del actual modelo de financiación, la garantía de mínimos se aplicó a 11 CCAA cuyos recursos crecieron por debajo del PIB, con un coste de 200 millones de euros. Esta garantía de mínimos, ampliada temporalmente según el reciente acuerdo del CPFF probablemente no garantiza la suficiencia dinámica al sistema, cuyas presiones al alza tienden a superar el crecimiento de la economía⁵².

Es importante desagregar las causas del crecimiento del gasto sanitario regional, para distinguir entre factores exógenos y endógenos. Entre los primeros cabe mencionar los relacionados con la demografía y la salud, los precios de los productos farmacéuticos y la innovación tecnológica. Entre los factores endógenos responsabilidad de las CCAA deben incluirse buena parte de las políticas de oferta y en particular de recursos humanos (plantillas, modelo retributivo, etc.) (MARTÍN 2003; MARTÍN 2005), y la introducción de nuevas tecnologías y prestaciones.

Los factores exógenos, necesitan simple y llanamente más recursos. Deberían realizarse asunciones razonables sobre las tasas del crecimiento sanitario, suponer un gasto dinámico similar cuando menos al crecimiento del PIB nominal, e incorporar recursos adicionales comprometidos con mejoras del SNS en su conjunto (sistemas de información o ampliación de la Cartera Básica de Servicios por ejemplo). Los factores endógenos son problemas de eficiencia y están conectados con las políticas organizativas y de gestión responsabilidad de las CCAA, constituyendo uno de los desafíos básicos de los próximos años. Sin embargo, los incentivos para que los responsables autonómicos desarrollen políticas sustantivas en esta dirección se-

51 Para un análisis de opciones y alternativas véase Ruiz-Huerta y Granados (2003); Utrilla (2001,2002); Tamayo (2003); De la Fuente (2005); Sevilla (2005), Repullo y Oteo (2005) López Casasnovas (2006), Lagos (2006).

52 Esta tendencia es común a otros países desarrollados, el peso del gasto sanitario ha pasado de 7,8% al 8,5% del PIB como media entre 1997 y 2002 para el conjunto de países de la OCDE.



rán débiles, dada su conflictividad y potencial coste electoral, si tienen la convicción (que la historia acredita), de que al final, el Estado cubre los déficits generados.

La búsqueda de un criterio normativo de necesidad homogénea, basada en el principio de igualdad de acceso, con independencia del territorio de residencia para un conjunto homogéneo de prestaciones, debe ser un aspecto central en la próxima negociación del modelo a pesar de su complejidad. Complejidad derivada de la consideración simultánea de juicios éticos y evidencia empírica disponible. Algunos trabajos recientes (JIMÉNEZ, MONTERO y MARTÍN, 2006) señalan que el regreso a un criterio único y relativamente simple, como la población protegida o la población de derecho, aplicable sin excepciones a todas las CCAA, constituiría una buena aproximación. Al menos, hasta disponer de métodos y resultados que nos permitan incorporar de forma no espúrea, variables y ponderaciones que midan la necesidad relativa de las distintas CCAA. También debería establecerse una actualización periódica de las variables de necesidad que permitan considerar los cambios demográficos en las CCAA.

Las deficiencias de los mecanismos de nivelación son importantes. Específicamente en el subsistema sanitario, las Asignaciones de Nivelación tal como están configuradas en la Ley 21/2001 tienen pocas posibilidades de ser llevadas a la práctica. Por su parte, el Fondo de Cohesión Sanitaria es insuficiente si su objetivo es actuar como un mecanismo efectivo de cohesión y corrección de desigualdades en el SNS. La multiplicidad de objetivos⁵³ complica la gestión, y además la dotación presupuestaria anual queda al albur del proceso anual de negociación presupuestaria, siendo previsible que el volumen de fondos para corregir desigualdades y fortalecer la cohesión del SNS sea magro y escaso.

Finalmente, la arquitectura institucional de coordinación del SNS precisa ser reforzada para hacer efectiva la coordinación del sistema sanitario (REY 2003)⁵⁴. El mantenimiento de la cohesión del SNS y el esfuerzo permanente y sostenido por corregir desigualdades y aspirar a sociedades más saludables pueden requerir instrumentos de cohesión y fiscales más específicos, y estables (MARTÍN y SÁNCHEZ, 2006).

En síntesis, la próxima revisión del modelo de financiación debería definir de forma creíble y efectiva el concepto de necesidad sanitaria, y situar la igualdad de acceso y la corrección de desigualdades de salud en sus objetivos programáticos centrales. Para que esto sea algo más que una quimera, es necesario no asfixiar la revisión del modelo (como ha sucedido históricamente) con el problema del déficit sanitario, lo que a su vez, exige un escenario de suficiencia dinámica creíble y acompasado al crecimiento real del gasto. Por otro lado, el refor-

53 La Ley 16/2003 de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud estableció objetivos adicionales, como son la cohesión sanitaria y la corrección de desigualdades y el uso tutelado de técnicas, tecnologías o procedimientos así como para la atención de un servicio de referencia.

54 En este sentido la dotación de un fondo de 50 millones para un Plan de Calidad del SNS puede ser un primer paso positivo potenciando algunos aspectos claves para la cohesión del SNS, como son la definición de una Cartera Básica de Servicios del mismo y el desarrollo de un sistema de información integrado.

zamiento de los mecanismos de coordinación y cohesión institucional a nivel del Estado es una tarea inaplazable y urgente, en la que el SNS se juega su propia viabilidad. Acordar la igualdad entre todos es el mejor camino para legitimar la autonomía sanitaria y mejorar la eficiencia.

Bibliografía

- ARNSPERGER, C. y VAN PARIJS, P. (2000): *Éthique économique et sociale*, París, Éditions La Découverte & Syros.
- CABASÉS, J. M. (1998): “La financiación sanitaria autonómica: bases para una propuesta”, *Papeles de Economía Española*, nº 76, pp. 67-77, Madrid.
- CAMPILLO, C. (2004): *La financiación de la sanidad pública en el nuevo marco de descentralización fiscal en España*. Tesis Doctoral. Dpto. Hacienda Pública y Economía del Sector Público. Universidad de Murcia.
- CANTARERO, D. (2002): *Estimación del sistema actual de financiación autonómica: el caso de la integración de las competencias sanitarias*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2001): *Sistema de financiación de las CCAA de régimen común*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- FREIRE, J. M. (2005): “La cobertura poblacional del sistema nacional de salud: importancia y retos de la universalización y la equidad en el aseguramiento”, en *Un nuevo contrato social para un sistema nacional de salud sostenible*, José Ramón Repullo y Luis Ángel Oteo (editores) Ariel Sociedad Económica, pp. 61-100, Barcelona.
- FUENTE de la, A. (2005): “Los mecanismos de cohesión territorial en España: Un análisis y algunas propuestas”, *Documento de Trabajo 62/2005 de la Fundación Alternativas*, Madrid.
- GAMAZO, J. C. *et al* (2000): “Financiación territorial de la sanidad pública en España. Estudio de su evolución en las últimas décadas (1981-2001)”, *Revista de Administración Sanitaria*, Vol. IV, nº 16, octubre-diciembre 2000, pp. 161-177, Madrid.
- GIMENO, J. A. y TAMAYO, P. A. (2005): “La sostenibilidad financiera del sistema público de salud” en *Un nuevo contrato social para un sistema nacional de salud sostenible*, José Ramón Repullo, y Luis Ángel Oteo (editores) Ariel Sociedad Económica, pp. 25-48, Barcelona.



- JIMÉNEZ, J. D., MONTERO, R. y MARTÍN, J. J. (2006): “El criterio de necesidad y la financiación autonómica de la sanidad; reformas y medición”, en *Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma*, pp. 91-124, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- LAGOS, S. (2006): “La evolución del gasto sanitario: situación comparada y distribución territorial”, *Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma*, pp.229-244, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía.
- LÓPEZ, G. (1998): “Financiación autonómica y gasto sanitario público en España”, *Papeles de Economía Española*, nº 76, pp. 2-14, Madrid.
- LÓPEZ, G. (2006): “Descentralización sanitaria de segunda generación”, *Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma*, pp.79-90, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía.
- MARTÍN, J. J. (2003): Sistema de retribuciones y exclusividad de los facultativos de los hospitales públicos del estado español. En: *El interfaz Público-privado en sanidad*. Coord.: Guillem López Casasnovas. Masson S.A. Cap. 9, pp.157-175
- MARTÍN, J. J. y De MANUEL KEENOY, E. (1998): “Reformas y cambios organizativos en el Sistema Nacional de Salud español”, *Papeles de Economía Española*, nº 76, pp. 176-190. Madrid.
- MARTÍN, J. J. y PÉREZ, M. C. (2002): “Nuevas fórmulas jurídicas y de gestión en las organizaciones sanitarias”, en *Gestión hospitalaria*, Madrid, pp.29-46, McGraw-Hill.
- MARTÍN, J. J. y SÁNCHEZ J. (2006): “Fondo de igualdad del Sistema Nacional de Salud (FSNS)”, En Prensa, Fundación BBVA, Bilbao.
- MARTÍN, J. J. (2005): “Motivación, incentivos y retribuciones de los médicos de Atención Primaria del Sistema Nacional de Salud”, *Revista de Administración Sanitaria*, nº 3 (I), pp. 111-130, Madrid.
- MARTÍN, J. J. (2006): “Instituciones sanitarias y formas de gestión” en *Sistemas y servicios sanitarios*, José Repullo y Antonio Iñesta (editores), Madrid, Cap.4 pp.199-242, Ediciones Díaz de Santos.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2002): *Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas en 1999*, Madrid, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (1997): “Acuerdo de la Subcomisión parlamentaria para la consolidación y la modernización del Sistema Nacional de Salud”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 127, octubre, pp. 119-126, Madrid.
- MONASTERIO, C., PÉREZ, F. y SEVILLA, J. V., SOLÉ, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas* (Libro Blanco), Madrid, Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales, Ministerio de Economía y Hacienda.
- MONTERO, R., JIMÉNEZ, J. D. y MARTÍN, J. J. (2006): “La necesidad sanitaria y su medición: experiencia comparada”, En Prensa, Fundación BBVA, Bilbao.
- MONTERO, R., JIMÉNEZ, J. D. y MARTÍN, J. J. (2004): *Cuantificación y evaluación económica del nuevo sistema de financiación autonómico general*, Sevilla, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- RAWLS, J. (1990): *Political Liberalism*, Columbia University Press.
- REPULLO, J. R. y OTEO, L. A. (editores) (2005): *Un nuevo contrato social para un sistema nacional de salud sostenible*, José Ramón Repullo y Luis Ángel Oteo (editores), Barcelona, Ariel Sociedad económica.
- REY, J. (2003): “Una propuesta alternativa para la coordinación del Sistema Nacional de Salud español”, *Documentos de Trabajo 9/2003*, *Fundación Alternativas*, Madrid.
- RICO, A. (1998): “La descentralización sanitaria en España: el camino recorrido y las tareas pendientes”, *Papeles de Economía Española*, nº 76, pp. 49-66, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J. y GRANADOS, O. (2003): “La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica”, *Documento de Trabajo 31/2003 de la Fundación Alternativas*, Madrid.
- SÁNCHEZ, J. y MOLINA, C. (2006): “La financiación regional de la sanidad en España: una visión retrospectiva”, en *Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma*, pp. 165-228, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- SANFRUTOS, N. (1997): *La financiación de la sanidad en España*, Mimeo. Escuela Andaluza de Salud Pública. Granada.
- SANFRUTOS, N. (1991): “La financiación de los servicios regionales de salud. Problemas y posibles soluciones”, *Gaceta Sanitaria*, Vol. 5, pp. 219-224, Barcelona.



- SEN, A. (1992): *Inequality Reexamined*, 1º edición, Oxford University Press.
- SEVILLA, J. (2005): *Financiación autonómica. Problemas y propuestas*, Madrid, exlibris ediciones.
- TAMAYO, P. A. (2003): “Descentralización sanitaria y asignación de recursos en España: un análisis desde la perspectiva de la equidad”, *Información Comercial Española*, nº 804, Monográfico de Economía de la Salud, Mº de Economía, Madrid.
- UTRILLA, A. (2001): *El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica*, Documento de trabajo nº 23/01, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- UTRILLA, A. (2002): *Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómica sobre la suficiencia y la equidad*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- WRIGHT, J. WILLIAMS, R. y WILKINSON, J., (1998): “The development of health needs assessment” en Wright, J. (ed) *Health Needs Assessment in practice*, BMJ Books, London.



DESCENTRALIZACIÓN AUTONÓMICA Y SISTEMA UNIVERSITARIO

*Martí Parellada y Néstor Duch **

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es el de analizar la gestión de las CCAA de su sistema universitario y si el proceso de descentralización que se ha desarrollado en este ámbito competencial ha tenido algún efecto sobre los resultados del modelo universitario.

El traspaso de competencias en materia universitaria es un aspecto de la descentralización autonómica del estado del bienestar de España. Analizar si el proceso de descentralización ha tenido efectos positivos o negativos respecto a una situación en la que dicho proceso no hubiese tenido lugar, es un tema, por varias razones, de análisis complejo.

La primera de ellas, porque el proceso de descentralización no es total. El ámbito de competencias que conserva el gobierno central es elevado, tanto en el terreno normativo como en el financiero y tanto en aspectos institucionales vinculados a la docencia como a la investigación. Como consecuencia de ello, y a pesar del traspaso de competencias en materia universitaria del gobierno central a las comunidades autónomas, el sistema universitario español se expresa con una uniformidad muy elevada. Las CCAA no pueden intervenir, por ejemplo, en la forma de elección y características de los órganos de gobierno, en el proceso de incorporación a la docencia de los profesores funcionarios, en los procesos de admisión de alumnos y, sólo de una manera muy parcial, en la determinación de los precios públicos universitarios, y en la configuración de la oferta docente. Dichas restricciones hacen que la gestión por las CCAA de sus respectivos sistemas universitarios, adolezca de instrumentos básicos para poder diferenciarse unas de otras.

Otro aspecto que hace difícil el estudio de los resultados del proceso de descentralización, es la dificultad de disponer de indicadores apropiados que permitan analizar, en un periodo temporal determinado, los resultados obtenidos por modelos universitarios descentralizados, frente a los que no hubieran iniciado este proceso. En este sentido, una aproximación a éste planteamiento podría ser la de analizar el período entre los años 1985 (año en que tres CCAA como la catalana, la vasca y la valenciana, recibieron los primeros traspasos de competencias en materia universitaria), y 1996 (año en que con el traspaso a las Baleares se completó la descentralización en materia universitaria). El análisis comparativo para éste período del

* Instituto de Economía de Barcelona, Universidad de Barcelona y Fundación CYD.

comportamiento de unos indicadores de gestión previamente definidos, entre aquellas CCAA, las mencionadas más Canarias, Andalucía y Galicia, a las que hay que añadir, con sus características específicas, Navarra, que asumieron las competencias en materia de universidades en los años 1985-1987, de las que los recibieron en los años 1995-1996, debería permitir obtener evidencias que ayudasen a evaluar el resultado del proceso descentralizador.

A estas dos razones, habría que añadir las dificultades propias de disponer de baremos homogéneos y fiables sobre la actividad universitaria, aspecto que es de una dificultad considerable.

Frente a este conjunto de condicionantes, éste trabajo ha partido de la posibilidad de disponer de un conjunto de indicadores¹ que a pesar de reflejar de una manera apropiada y, por tanto, comparable, el comportamiento de las universidades españolas, adolece de dos limitaciones: la primera, que la información disponible está referida en su mayoría al curso académico 2002-2003 y al año 2004, últimos disponibles y, la segunda, a que solo incluye las universidades públicas presenciales y que imparten titulaciones de primer y segundo ciclo. Es decir, no ha sido posible disponer del conjunto de dichos datos para un período como el mencionado más arriba (1985-1996) que podría reflejar las diferentes pautas de comportamiento de una gestión descentralizada frente a una centralizada.

Además, dichos indicadores no incluyen las universidades privadas y de la iglesia que a pesar de que actualmente representan 23 de las 73 universidades públicas, a distancia y que imparten enseñanzas no regladas, la información disponible para estas universidades es relativamente más escasa y, por esta razón, su incorporación haría que el análisis resultante estuviere muy limitado.

Con estos recursos, el análisis que se desarrolla en estas páginas, no pretende hacer más que una aproximación a los resultados que se obtienen del conjunto de universidades públicas en cada una de las diecisiete CCAA y aportar alguna consideración sobre los efectos del proceso de descentralización en dichos resultados.

En lo relativo a las CCAA se han utilizado los indicadores siguientes, referidos mayoritariamente, como se ha mencionado anteriormente, al curso 2002-03 y al año 2004, normalizados de manera que permitan la comparación entre instituciones y comunidades autónomas y obtenidos agregando los correspondientes a cada una de las universidades públicas sobre las que actúa su ámbito de competencias.

Los indicadores se han agrupado en cuatro categorías: indicadores de recursos, rendimiento, calidad e impacto. La primera incluye variables que expresan la disponibilidad del personal docente e investigador y del de administración y servicios en relación al número de estu-

1 Fundación CYD (2005 y 2006).



diantes y de PDI, respectivamente y, también, el gasto corriente disponible en términos tanto del número de graduados como de estudiantes.

La segunda categoría incluye variables que aproximan el rendimiento de las universidades. Por un lado, incorpora variables que reflejan el rendimiento académico: número de titulados por estudiantes o de doctores por estudiantes de doctorado y número de tesis por número de doctores. Por otro lado, también incluye variables que expresan el rendimiento investigador: número de publicaciones, patentes y de ingresos en I+D por PDI.

Una tercera categoría incluye indicadores que permiten evaluar la calidad del sistema universitario de cada Comunidad Autónoma. Las disponibles con esta orientación nos indican el peso relativo en el total de PDI de los profesores doctores, el porcentaje de profesores sin sexenio (complemento salarial otorgado a los profesores funcionarios por sus meritos investigadores) y el número de sexenios por profesor.

Finalmente, la cuarta categoría recoge variables que definen el impacto regional del sistema universitario. Las variables identificadas en esta categoría son el nivel de desempleo de los titulados universitarios, el desajuste relativo entre la oferta y demanda de empleo de alta cualificación, el impacto total, directo e indirecto, de las universidades en el VAB y el empleo de la región, el porcentaje de la población con estudios superiores y los gastos universitarios en I+D en relación al PIB regional.

RECURSOS	CALIDAD
<ul style="list-style-type: none"> - Estudiantes /PDI (Equivalente a tiempo completo) - PAS/PDI (Equivalente a tiempo completo) - Gasto Corriente /Estudiante Egresado (€) - Gasto Corriente/Estudiante (€) 	<ul style="list-style-type: none"> - PDI Doctor/PDI - Porcentaje de profesores numerario sin sexenios - Sexenios/profesor numerario
RENDIMIENTO	IMPACTO
<ul style="list-style-type: none"> - Alumnos/Titulados - Estudiantes de Doctorado/Doctores - Tesis producidas/Doctores - Publicaciones /PDI - Patentes/10PDI - Ingresos I+D/PDI (€) 	<ul style="list-style-type: none"> - % de parados con estudios superiores - Desajuste oferta/demanda para empleo de alta cualificación (España=100) - Impacto de las universidades en el VAB de la CCAA (en %) - Impacto de las universidades en el empleo de la CCA (en %) - % de población de la CCAA con estudios superiores - Gastos Universitarios en I+D en relación al PIB de la CCAA (en %)

Los resultados de dichos indicadores para las diecisiete CCAA se pueden observar en la Tabla 1.

Dichos indicadores no están exentos de dificultades derivadas, en buena parte, del hecho que el conjunto de universidades de las CCAA no tienen porque tener unas características similares: el carácter politécnico o no de dichas universidades, su año de creación, la mayor o menor importancia relativa en cada universidad de titulaciones de ciclo corto frente a las de ciclo largo, el entorno en el que se desenvuelven los diferentes sistemas universitarios autonómicos y la mayor o menor capacidad financiera de las CCAA de las que dependen son, entre otros, elementos que condicionan los resultados obtenidos por los sistemas universitarios autonómicos y que hacen difícil discernir la importancia de dichos aspectos, de los que provienen exclusivamente del hecho preciso de la descentralización.

Otra cuestión es la relacionada con la manera de evaluar la gestión de las CCAA de sus propios sistemas universitarios. De hecho, lo que muestra la Tabla 1, es un conjunto de 19 indicadores que identifican, en los términos mencionados, variables de recursos, rendimiento, calidad e impacto. Para cada uno de estos indicadores, es posible identificar que Comunidad Autónoma es la que ha obtenido unos resultados mejores y establecer una ordenación de todas ellas. Sin embargo, cuando el objetivo es establecer un indicador sintético que integre las distintas variables consideradas y permita determinar un ranking de comunidades, la tarea es más compleja. Por un lado, porque precisa determinar, una vez convenido que las variables utilizadas son las más idóneas posibles, los términos en que se deberían ponderar para, de esta manera, obtener el índice sintético. Lógicamente, la ponderación determinada influye decisivamente en el resultado final. De ahí, el debate sobre los ranking de universidades o de las escuelas de negocio, tributarios, sin duda, tanto de las variables seleccionadas como de la ponderación establecida ².

Por otro lado es posible recurrir a técnicas cuantitativas (paramétricas y no paramétricas) para estimar la eficiencia. Estas técnicas han significado para los investigadores la posibilidad de modelar el complejo proceso de producción y las estructuras de coste de las instituciones de educación superior. Como resultado, es posible analizar los sistemas de educación en varios países y encontrar un número creciente de estudios empíricos que ofrecen evidencia sobre los niveles de eficiencia de la educación superior. Sin embargo, no es posible identificar más que un reducido número de estudios empíricos por país. Así, la mejor evidencia con la que se cuenta sobre la eficiencia de las instituciones de educación superior se distribuye en un conjunto diverso de sistemas educativos que son más diferentes que similares en muchos aspectos. Además con dichas técnicas, es posible estimar también, disponiendo de los datos adecuados, la eficiencia de cada una de las instituciones de enseñanza superior o de los diferentes sistemas universitarios de cada una de las CCAA.

2 Un análisis detallado de la problemática y experiencias existentes tanto a nivel internacional como español de la elaboración de los rankings universitarios, puede verse el capítulo quinto del Informe CYD 2005 de la Fundación Conocimiento y Desarrollo.



Tabla 1. Indicadores de los sistemas universitarios autonómicos

	RECURSOS					RENDIMIENTO					
	PIB per capita 2005 España=100	Estudiantes/ PDI	PAS/PDI (ETC)	Gts. corriente estudiante ing(€)	Gts. corriente estudiante (€)	Alumnos/ Titulados doctores	Est. doctor/ doctores	Tesis producidas 10 doctores	Publicaciones/ PDI	Patentes/ 10 PDI	Ingresos I+D/ PDI (€)
Andalucía	76,5	17,6	0,59	25.061	3.375	7,43	4,15	1,19	0,86	0,14	7.271
Aragón	107,9	13,9	0,61	27.206	4.232	6,43	2,50	1,29	0,83	0,10	7.837
Asturias	88,2	17,5	0,53	30.753	3.551	8,66	2,24	1,11	1,32	0,23	11.067
Baleares	107,8	14,6	0,59	24.111	3.789	6,36	3,56	1,10	1,03	0,10	8.152
Canarias	91,5	15,2	0,51	38.741	4.279	9,05	1,86	1,23	0,61	0,01	5.011
Cantabria	97,3	13,6	0,56	31.022	4.498	6,90	3,58	1,09	1,13	0,24	17.735
Castilla la Mancha	79,4	18,5	0,57	21.496	3.442	6,25	3,52	0,87	0,52	0,02	6.819
Castilla-León	96,7	14,8	0,53	24.653	3.932	6,27	2,97	1,36	0,79	0,06	6.228
Cataluña	118,8	14,0	0,59	32.477	4.671	6,95	4,51	1,82	1,48	0,13	12.202
C. Valenciana	91,1	16,2	0,59	29.331	3.840	7,64	3,39	1,44	1,00	0,25	12.066
Extremadura	68,5	16,7	0,51	19.105	3.072	6,22	2,17	-	0,78	0,06	5.839
Galicia	81,2	18,6	0,56	22.884	3.302	6,93	2,31	1,27	1,33	0,19	10.349
Madrid	130,8	14,8	0,63	29.692	4.533	6,55	4,08	1,73	1,20	0,16	9.913
Murcia	82,3	16,5	0,60	28.620	3.595	7,96	1,96	0,70	1,04	0,06	8.139
Navarra	128,0	12,6	0,61	30.504	5.675	5,37	4,78	1,40	0,74	0,28	8.238
País Vasco	128,0	14,1	0,32	27.672	4.566	6,06	3,13	1,03	0,97	0,04	7.233
La Rioja	109,9	17,0	0,59	30.492	4.036	7,56	5,72	1,09	0,75	0,08	4.941

Fuente:

-Fundación CYD. Cifras y Datos de las Universidades Públicas Españolas. Barcelona 2006

-Fundación CYD. Informe CYD. Barcelona 2005

-Instituto Nacional de Estadística (INE), Contabilidad Regional de España 2005, base 2000I

Continuación Tabla 1. Indicadores de los sistemas universitarios autonómicos

	PDI/Doctor /PDI	% Profesores		Sexenios Profesor Numerario	% Parados con estudios superiores	Desajuste oferta/demanda empleos de alta cualificación (100 España)	Impacto Universidades		Población con estudios superiores (%)	Gtos. Univ. en I+D s/PIB (%)
		Numerarios sin sexenios	VAB				Empleo			
Andalucía	64,8	48,5	1,04	14,9	101,3	1,6	1,7	12,4	0,34	
Aragón	67,2	43,0	1,20	20,0	99,3	1,2	1,5	16,1	0,16	
Asturias	77,2	44,0	1,17	23,3	101,2	1,5	1,7	12,6	0,26	
Baleares	40,6	44,0	1,13	7,3	103,2	0,5	0,7	9,2	0,15	
Canarias	59,4	59,2	0,72	9,7	99,1	1,3	1,3	13,0	0,32	
Cantabria	59,2	37,0	1,44	21,2	98,4	1,2	1,5	12,4	0,17	
Castilla la Mancha	44,6	58,0	0,73	11,3	98,9	0,8	0,9	14,4	0,17	
Castilla-León	59,3	50,7	1,04	20,7	102,1	1,5	1,7	10,3	0,35	
Cataluña	56,3	41,1	1,28	10,7	90,6	1,0	1,3	14,6	0,32	
C. Valenciana	55,5	48,2	1,02	11,4	103,7	1,5	1,7	13,8	0,49	
Extremadura	49,8	51,0	0,93	12,3	96,8	1,3	1,3	10,8	0,17	
Galicia	63,0	46,2	1,04	16,5	102,8	1,5	1,5	11,8	0,40	
Madrid	65,2	43,6	1,31	22,8	100,1	1,4	1,8	21,7	0,28	
Murcia	69,3	42,0	1,17	14,1	100,4	1,4	1,5	13,3	0,28	
Navarra	55,4	44,0	0,89	25,7	101,3	0,6	0,8	17,6	0,54	
País Vasco	60,0	58,0	0,83	23,6	104,5	0,9	1,0	17,6	0,26	
La Rioja	54,4	54,0	0,71	20,3	99,3	0,8	0,9	13,4	0,15	

Fuente:
 -Fundación CYD. Cifras y Datos de las Universidades Públicas Españolas. Barcelona 2006
 -Fundación CYD. Informe CYD. Barcelona 2005
 -Instituto Nacional de Estadística (INE), Contabilidad Regional de España 2005. base 2000I

Con todas estas consideraciones este trabajo desarrolla, en primer lugar, un análisis de los resultados obtenidos por el conjunto de universidades públicas presenciales con docencia de primer y segundo ciclo por cada una de las CCAA y para un conjunto de diecinueve indicadores que hacen referencia a los recursos de los que dispone el sistema universitario, a su rendimiento, a variables que aproximan su calidad y a los que permiten identificar, a través del impacto analizado, su contribución al desarrollo económico.

En segundo lugar, se estudia mediante la utilización de técnicas no paramétricas, en concreto mediante la utilización del análisis envolvente de datos (DEA), la eficiencia de las universidades públicas consideradas y la de los sistemas universitarios de cada una de las CCAA.

Finalmente, indicar, que en cada uno de estos dos apartados se hace una aproximación al impacto del proceso de descentralización y, en particular, a si dicho proceso ha permitido obtener unos resultados mejores frente a una gestión centralizada. La aproximación, en uno y otro apartado, se realiza distinguiendo las CCAA que asumieron las competencias universitarias en el período 1985-1987, (Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y el País Vasco), de las 10 restantes que lo hicieron en los años 1995-1996. La comparación entre uno y otro bloque de comunidades permite obtener unos resultados que tanto en términos de los 19 indicadores utilizados en el siguiente apartado como en los índices de eficiencia estimados en el tercero, sitúan a las comunidades del primer bloque en posiciones mejores que las CCAA situadas en el segundo bloque. Sin embargo, dichos resultados no tienen porqué inferir una relación causa-efecto entre la mejor posición relativa de las CCAA del primer bloque y el hecho de recibir con antelación las competencias universitarias. Avanzar en dicho análisis, requeriría de una información que no está disponible y de estudios más orientados a este objetivo³.

2. Los sistemas universitarios autonómicos. Indicadores de gestión

Los indicadores seleccionados en la Tabla 1, permiten establecer algunas conclusiones sobre los resultados obtenidos por las diferentes CCAA en la gestión de sus sistemas universitarios respectivos.

Analizando el comportamiento regional para cada uno de los bloques considerados se observa que, en lo que hace referencia a los recursos, concretamente las variables número de estudiantes y de personal de administración y servicios por PDI a tiempo completo y gastos corrientes por estudiante y por estudiante egresado, se observa que, en general, existe una notable correspondencia entre el nivel de renta per capita de las diferentes CCAA y su posición en el agregado de las variables consideradas.

³ Aunque no esté referido exclusivamente al impacto de la descentralización autonómica en el sistema universitario, un estudio reciente que analiza la relación entre descentralización autonómica y políticas de bienestar, es la tesis doctoral de Mercedes Aroz, (2006).

En lo que hace referencia a las variables que indican el rendimiento universitario como son el número de alumnos por titulado, estudiantes de doctorado por doctor, estudiantes de doctorado y tesis producidas por doctor y publicaciones, patentes e ingresos de I+D por PDI, se observa como regiones con rentas relativamente reducidas, presentan unos resultados en términos de rendimiento de su sistema universitario claramente superiores a su posición relativa en términos de renta. Éste es el caso de Galicia, Castilla la Mancha y Murcia. Por el contrario, regiones con un nivel de renta elevado, presentan unos resultados en términos de rendimiento, muy inferiores. Este es el caso de Navarra, Baleares, Madrid y La Rioja.

En cuanto a las variables que definen, en los términos considerados, la calidad del sistema universitario, es decir el porcentaje de doctores entre el profesorado, porcentaje de profesores sin sexenio de investigación y número de sexenios por profesor numerario, algunas comunidades como Andalucía, Galicia, Asturias y Murcia, obtienen unos resultados claramente superiores a sus posiciones relativas en términos de renta, y otras, como Navarra, País Vasco y La Rioja, presentan unos resultados claramente inferiores.

En términos de las variables que identifican el impacto del sistema universitario en su ámbito territorial de influencia, representadas por el porcentaje de parados con estudios superiores, el desajuste entre la oferta y la demanda de empleos de alta cualificación en términos comparativos a la media española, el impacto del consumo de los estudiantes, PAS y profesorado y la inversión en los sistemas económicos regionales, tanto en términos de VAB como de ocupación, el porcentaje de la población con estudios superiores y el peso de los gastos universitarios en I+D en el PIB regional, se repiten algunas constantes anteriores: Andalucía, Galicia y Murcia expresan en términos de impacto una posición relativa muy superior a su renta por cápita, mientras que, Navarra, País Vasco, Baleares y la Rioja se sitúan claramente por debajo de su posición relativa en términos de renta.

Finalmente señalar que para el conjunto de variables consideradas hay unas comunidades que presentan unos comportamientos relativamente más homogéneos entre la posición relativa expresada en dichas variables y su nivel de renta per cápita. En este sentido, se puede afirmar que, con matices, regiones como Canarias, Cataluña, la Comunidad Valenciana, -con resultados, en general, siempre ligeramente superiores a su posición en términos de renta-, Aragón, Cantabria y Extremadura, expresan las mayores coincidencias entre la posición de los indicadores seleccionados y su nivel de renta. El resto de regiones, en cambio, expresan posiciones más dispares en función de la variable considerada.

Si nos aproximamos a los efectos del proceso de descentralización en la gestión de los sistemas universitarios regionales, se puede afirmar, tal y como muestra la Tabla 2 que, en general, las siete CCAA que recibieron los traspasos en materia universitaria en los años 1985-1987 expresan, unas mejores posiciones relativas en el conjunto de las variables consideradas que las comunidades que asumieron dichas competencias en los años noventa. Esto se produce en las cuatro categorías de variables consideradas: recursos, rendimiento, calidad e impac-

to. De una manera más nítida, en los bloques de variables de recursos e impacto, y de una manera menos nítida en los de rendimiento y calidad.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, la constatación de estos resultados no permite afirmar qué ello sea una consecuencia de haber gestionado durante un período temporal más prolongado las competencias universitarias. La disponibilidad de datos en un momento temporal posterior y el análisis de su variación en el tiempo, podrá facilitar una interpretación más ajustada de los efectos del proceso de descentralización en la gestión de los sistemas universitarios.

Tabla 2. Agregación de las posiciones ordinales de cada una de las variables consideradas por CCAA según hayan asumido las competencias en el período 1985-1987 o en el período 1995-1996

	Recursos	Rendimiento	Calidad	Impacto
1985-1987				
Andalucía	48	75	26	39
Canarias	31	75	41	44
Cataluña	13	43	16	39
C. Valenciana	36	49	33	40
Galicia	60	41	24	50
Navarra	10	63	33	65
País Vasco	35	39	36	71
TOTAL	233	385	209	348
1995-1996				
Aragón	23	44	11	55
Asturias	44	48	13	52
Baleares	38	84	32	84
Cantabria	21	39	12	60
Castilla la Mancha	56	34	47	54
Castilla-León	43	53	29	52
Extremadura	62	60	40	55
Madrid	20	56	11	38
Murcia	36	38	10	48
La Rioja	36	60	45	72
TOTAL	379	516	250	570

3. Sistemas universitarios autonómicos. Estimación de la eficiencia

Más allá de la identificación de indicadores como los desarrollados en el apartado anterior para evaluar la gestión de los sistemas universitarios autonómicos, parece pertinente avanzar en la identificación de indicadores sintéticos, que permitan recoger la complejidad de la función de producción universitaria. Este es el objetivo de la estimación de alguna medida de eficiencia, que recoja, en cierto modo, la forma en que las universidades utilizan los inputs a su disposición para obtener los outputs propios de su actividad.

Como se ha mencionado anteriormente el estudio de la eficiencia, en este caso de las universidades, y de los sistemas universitarios autonómicos, puede realizarse mediante técnicas cuantitativas y, más concretamente, por medio del empleo de dos tipos de técnicas diferenciadas, las paramétricas, por una parte, y las no paramétricas, por otra. Sin embargo, antes de exponer brevemente las ventajas e inconvenientes de dichas técnicas, vale la pena preguntarse primero a que se hace referencia cuando se habla de eficiencia. Aún cuando parezca una pregunta retórica, todavía hoy es posible encontrar que los conceptos de productividad y eficiencia se utilizan indistintamente pensando que son equivalentes, cuando de hecho son diferentes. La productividad puede definirse para cualquier empresa, organización o unidad de toma de decisiones en general, simplemente como el ratio entre el output producido y los inputs físicos utilizados en su producción. En la educación superior, ejemplos de medidas de productividad con un input y un output podrían incluir el número de estudiantes por profesor o el número de artículos científicos publicados por investigador.

Mientras medidas como éstas son interesantes y útiles en ciertos contextos, son bastante limitadas para describir la productividad agregada de una institución como una universidad que utiliza varios inputs para producir diversos output. Así, para llegar a una medida de productividad única, se debe desarrollar un indicador compuesto asignando una importancia relativa, o peso, a cada input y cada output. De esta forma, es posible obtener una medida de la Productividad Total de los Factores (PTF). En suma, las medidas de productividad no son más que indicadores de la proporción en que los inputs se traducen en outputs.

Si se calcula la productividad estimada para un conjunto de instituciones de educación superior, por ejemplo, y se busca identificar la unidad más (menos) productiva, puede definirse la eficiencia como el índice utilizado para ordenar los diferentes valores de dicha productividad. La productividad entonces, es un valor asignado a la proporción en que se convierten los inputs en outputs y la eficiencia es una clasificación jerárquica de estos diferentes valores.

No se ha hecho ninguna referencia a la forma en que se caracterizan los inputs. Se asume generalmente que se expresan en cantidades físicas, aunque también es posible obtener estimaciones de los niveles de eficiencia cuando los inputs no se miden en unidades físicas sino por sus costes. Si, por ejemplo, el input pertinente fuesen los gastos en actividades docentes y el output se aproximase por el número de estudiantes educados, entonces la medida de



productividad sería el número de estudiantes formados por euro gastado. Tomando la inversa de esta medida se obtiene un indicador más familiar, el gasto por estudiante. De nuevo, si se identifica y ordena esta medida de productividad, su clasificación jerárquica evalúa la eficiencia de cada institución en relación a las demás.

Hay diferentes conceptos de eficiencia. En primer lugar está la llamada eficiencia técnica. Intuitivamente, ésta es una medida de hasta que punto una institución asigna adecuadamente los inputs físicos a su disposición para un nivel dado de output. La segunda medida de eficiencia, la eficiencia asignativa o de coste, mide el grado en que la ineficiencia observada ocurre debido a que la institución está usando una mala combinación de inputs para obtener un cierto output dados los precios de los factores empleados para ello. Un tercer tipo de eficiencia, la denominada eficiencia económica o general, considera conjuntamente las eficiencias técnica y asignativa. Si una institución de educación superior, por ejemplo, es técnicamente eficiente pero no asignativamente eficiente, podría seguir obteniendo el mismo output pero con menor coste, por lo que hay una ineficiencia económica asociada. Finalmente, el último tipo es la eficiencia de escala, es decir, hasta que punto las instituciones están operando con rendimientos crecientes (decrecientes o constantes), lo que permite determinar su tamaño óptimo. Lo anterior podría indicar si las universidades de mayor tamaño son más eficientes debido a la existencia de “economías de escala” en la provisión de los diferentes servicios que ofrecen las instituciones de educación superior.

Habiendo definido la eficiencia y sus variantes, ahora se revisan las herramientas que los investigadores tienen a su disposición para estimar empíricamente los diferentes tipos de eficiencia. Hay dos grandes tipos de técnicas. Por un lado, se encuentran las paramétricas, o estimaciones basadas en métodos de regresión, que se resumen en lo que se conoce como la estimación de fronteras estocásticas (FE). Por otro, destacan las técnicas no paramétricas, o estimadores basados en programación matemática, esencialmente en lo que se refiere al análisis envolvente de datos (DEA). Mientras los dos métodos buscan caracterizar y cuantificar las diferentes nociones de eficiencia, son diferentes en su construcción y en los supuestos metodológicos subyacentes. Dado que cada técnica posee sus propias ventajas y limitaciones, ninguna se considera superior a la otra.

Los investigadores que prefieren estimar la eficiencia utilizando las fronteras estocásticas, generalmente apuntan dos importantes limitaciones del método DEA: 1) la sensibilidad a los errores en los datos, y 2) el hecho que mide la eficiencia relativa y no la absoluta. El método DEA no sólo es no paramétrico sino también es un enfoque determinista para evaluar la eficiencia y como tal no hace ninguna concesión a la posibilidad de que existan errores aleatorios en los datos. Dado que la eficiencia se estima en relación a otras unidades, observaciones atípicas en los datos pueden alterar la forma de la frontera y pueden modificar los indicadores de eficiencia de las instituciones que usan proporciones de inputs y outputs similares.

Un segundo problema estrechamente relacionado surge del hecho que el DEA construye una frontera a partir de los datos observados y utilizados. Así, las medidas de eficiencia derivadas en cualquier análisis sólo son válidas en tanto reflejan la medida en que las unidades analizadas son eficientes en relación a las demás unidades en esa muestra particular. El argumento principal es que calculando la eficiencia de esta manera no es posible desarrollar medidas de eficiencia absoluta. Aún cuando la población entera de algún grupo pudiese ser analizada, no es posible decir que la frontera construida representa la utilización óptima de los recursos.

En contraste, ninguna de estas preocupaciones representa un grave problema en el análisis que utiliza las fronteras estocásticas. Dado que permite la presencia de errores en los datos, la estimación de FE puede tratar adecuadamente los errores a través de la inferencia estadística en los parámetros estimados. Por lo que se refiere a la eficiencia absoluta y relativa, dado que la FE caracteriza la conducta de la empresa típica (controlando por la distribución de los indicadores de eficiencia) las estimaciones son mucho menos sensibles a los cambios en un determinado dato. Como la frontera refleja la empresa típica después de tomar en cuenta la eficiencia, lo que queda es hipotéticamente la frontera de la eficiencia absoluta.

De la misma forma, los investigadores que prefieren usar el DEA señalan que las FE también están sujetas a limitaciones. La preocupación principal reside en el hecho que es necesario hacer supuestos de cómo se distribuye la eficiencia. Parece una práctica cuestionable hacer supuestos sobre la eficiencia cuando es lo que se está queriendo evaluar específicamente. No obstante, suposiciones incorrectas sobre la distribución de la ineficiencia invariablemente conducirán a la posibilidad de estimaciones sesgadas y/o inconsistentes. Otras preocupaciones tienen menos que ver con las FE y más con las estimaciones paramétricas en general. Primero, en actividades como la educación superior para las que el proceso de producción se desconoce, la estimación paramétrica requiere imponer suposiciones adicionales sobre la tecnología que, de nuevo, si se especifican incorrectamente puede llevar a estimadores sesgados e inconsistentes. Segundo, la variable dependiente en las regresiones basadas en funciones de costes o de producción es única. Como resultado, por lo general no es posible estimar conjuntamente la influencia que las variables explicativas tienen en los diferentes componentes del gasto (en el caso de funciones de costes) o los outputs múltiples (en el caso de funciones de producción).

En contraste, estas limitaciones se tratan eficazmente con el DEA. Primero, las estimaciones de la eficiencia con este enfoque se basan en la conducta de otras instituciones, por lo que no hay necesidad de establecer supuestos a priori sobre la eficiencia. Segundo, el peligro de imponer supuestos incorrectos en el modelo se mitiga porque la naturaleza no paramétrica del DEA implica que se imponen muy pocas restricciones sobre la tecnología subyacente. Finalmente, el DEA es especialmente adecuado para estimar la eficiencia en aquellos casos en que las unidades de toma de decisiones usan múltiples inputs para producir múltiples outputs y la relación de la producción subyacente no es del todo clara.



Mientras las instituciones de educación superior producen una variedad de outputs, casi todos los estudios centrados en analizar la eficiencia de las instituciones de educación superior se enfocan en tres aspectos fundamentales de las actividades de las universidades: docencia, investigación y transferencia de tecnología. Los outputs poseen aspectos tangibles e intangibles y éstos últimos son difíciles de capturar empíricamente. En la literatura se reconoce que los indicadores de eficiencia estimados están distorsionados por la dificultad de tomar en cuenta eficazmente la calidad de los inputs y de los outputs. Desafortunadamente, la falta de consenso entre los investigadores sobre como tomar en cuenta la calidad junto con el coste sustancial, en tiempo y recursos, de obtener los datos relevantes ha provocado que este problema siga presente en la mayoría de los estudios.

Hay un desacuerdo considerable acerca de la mejor manera de cuantificar el output docencia. Por ejemplo, considere dos instituciones que educan el mismo número de estudiantes, una de ellas proporciona lo que podría llamarse una “excelente” educación mientras que la otra proporciona sólo una educación “normal”. Comparar las dos instituciones simplemente por el número de estudiantes (por ejemplo, número de matriculados en su equivalente a tiempo completo) enmascara seriamente el esfuerzo realizado por una de las unidades analizadas y en un estudio de eficiencia, la institución que educa un mayor número de alumnos resultará invariablemente más eficiente. En otros términos, una institución puede proporcionar educación a muchos estudiantes pero no hacerlo con la calidad con la que podría hacerlo otra institución que forma menos alumnos pero con un mayor esfuerzo. Esta última resultaría ineficiente comparada con la primera.

El mismo rompecabezas de cantidad/calidad es evidente en los intentos de desarrollar medidas del output de la investigación. Los estudios empíricos utilizan casi exclusivamente ya sea el número de publicaciones (normalmente el número de artículos en revistas especializadas) o bien los gastos en investigación (basado en la cantidad de fondos competitivos obtenidos por la universidad y dirigidos a la investigación). Aquéllos que defienden el primero argumentan que los gastos son un input y no un output en el proceso de producción. Al mismo tiempo, también sugieren que el número de publicaciones son preferibles porque las medidas de gasto tienden a descuidar los aspectos de calidad, que se pueden aproximar con las publicaciones si se pueden diferenciar por revista. Por otro lado, aquéllos a favor de los gastos en I+D sostienen que no todo el output de la investigación se materializa en forma de artículos. Libros, productos multimedia, obras de teatro, partituras, spin-offs y patentes son outputs viables en algunas disciplinas y escoger un subconjunto de ellos puede tener serias implicaciones en las medidas de eficiencia de aquellas instituciones especializadas precisamente en las áreas omitidas por las variables de investigación.

La especificación de los inputs se enfrenta a los mismos problemas en cuanto a la consideración de la calidad y el esfuerzo requerido que son evidentes desde el punto de vista de los outputs, sin embargo hay menos controversia en la forma de cuantificarlos. Existen diferentes medidas de inputs, pero en lugar de ser sustitutivas entre si como en el caso de los outputs,

el tipo de input que se utiliza está en función del tipo de eficiencia que se quiere medir: las mediciones de la eficiencia técnica requieren la utilización de inputs físicos mientras que las medidas de eficiencia asignativa necesitan inputs en términos de gasto. En el caso de la primera, los estudios tienden a usar una combinación de medidas: unidades físicas de trabajo académico, que casi siempre se miden por el personal docente equivalente a tiempo completo, y alguna medida del coste del capital, como gastos de bibliotecas o gastos de inversión. Bajo prácticamente ninguna circunstancia se controla por la calidad, sobre todo por lo que se refiere al capital, aunque en algunos estudios se utilizan los salarios de los profesores como un indicador de la calidad del profesorado.

Cuando se pretende evaluar la eficiencia asignativa, los inputs se miden ya sea por los gastos totales o por algunos de sus componentes, por ejemplo, gastos de personal, inversiones, gastos de investigación y docencia, entre otros. En estos casos, surgen dos problemas de medición. Primero, porque las prácticas contables varían entre las diferentes instituciones, de forma que lo que puede considerarse como inversión en una institución no lo es para otra. Segundo, no hay ninguna manera práctica de construir un índice de la calidad de los inputs. En otros términos, dos instituciones pueden cada una gastarse la misma cantidad de dinero en su plantilla de profesores, sin que se pueda discriminar entre la institución que contrata personal de alta calidad y la que ficha profesores “promedio”.

Los primeros estudios orientados a medir la eficiencia de las instituciones de educación superior intentaban discernir si eran más eficientes las universidades públicas o las privadas, llegando a resultados opuestos. Así Rhodes y Southwick (1993) señalaron que las privadas eran más eficientes, frente a los resultados del estudio de Ahn, Charnes y Cooper (1988) quienes habían obtenido la conclusión opuesta. Cabe señalar que agrupaban las universidades entre aquellas que tenían o no facultades de medicina, justificando lo anterior por el elevado coste que representa.

En España los estudios se han decantado exclusivamente por analizar la eficiencia a nivel departamental o de área de conocimiento. Se encuentran, así, trabajos referidos a departamentos que pertenecen a una misma universidad, entre los que destacan el estudio para la Universidad de Cádiz (GARCÍA y GÓMEZ, 1999); el de la Universitat Politècnica de Catalunya (TRILLO, 2000 y 2001); el referido a la Universidad de Málaga (CABALLERO *et al.*, 2000); y en la Universidad de Valladolid (CASTRODEZA y PEÑA, 2000). En cuanto a estudios de departamentos de una misma área de conocimiento, se ha investigado la eficiencia técnica en la actividad de investigación de 23 departamentos de Fundamentos de Análisis Económico (MARTÍNEZ, 2000). Si tomamos como unidades de referencia las universidades, solo hallamos el trabajo de Gómez Sancho (2001).

El sistema universitario español lo forman 73 universidades. La clasificación que hace el ministerio engloba a las mismas en cuatro grupos: universidades públicas (47); universidades privadas y de la Iglesia (22); universidades no presenciales (2) y por último universidades sin



docencia de carácter oficial (2). Para estudiar la eficiencia de las universidades españolas, se limita el estudio a las universidades públicas presenciales, excluyendo, por tanto, de las mismas a la UNED, por sus especiales características, de forma que se cuenta con 47 universidades.

Debido a las particularidades ya señaladas del proceso productivo universitario, parece razonable emplear la metodología DEA por su flexibilidad y por permitir la consideración simultánea de varios inputs y outputs. Parece razonable, además, suponer que las instituciones de educación superior intentan maximizar sus outputs dados unos determinados inputs, de forma que se utiliza un DEA con orientación output ya que actualmente los gestores universitarios tienen poca capacidad de actuación sobre los inputs y deben concentrar sus esfuerzos en obtener el máximo output posible con los recursos dados. Respecto a las consideraciones tecnológicas, parece también razonable el no imponer ninguna restricción sobre el tipo de rendimientos, ya que se carece de conclusiones definitivas sobre el tema tanto desde la vertiente teórica como desde la empírica. Para comprobar los efectos sobre los resultados de la selección de distintas especificaciones, se han escogido los modelos tanto con rendimientos constantes como variables, lo que permite la determinación del tamaño óptimo de las universidades.

La selección de los inputs y de los outputs es uno de los aspectos cruciales en el que, como se ha señalado anteriormente, existe un amplio debate. Se ha optado por escoger los inputs y los outputs más frecuentemente utilizados en la literatura para ofrecer unos resultados preliminares que estimulen el estudio de la eficiencia de las universidades españolas en el futuro. De esta forma, al aproximarse más a los inputs y outputs utilizados en trabajos de características similares al que se realiza en esta sección, nos alejamos de la batería de indicadores utilizados en la primera parte de este trabajo para medir los recursos, el rendimiento, la calidad y el impacto de las universidades públicas españolas. Así, como medidas de inputs para las actividades docente y de investigación, se han utilizado las siguientes variables: el Personal Docente-Investigador (PDI) equivalente a tiempo completo; el Personal de Administración y Servicios (PAS) equivalente a tiempo completo; los recursos presupuestarios no financieros, que incluyen tanto los recursos propios (tasas y precios públicos, ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales) como los ajenos (transferencias corrientes y de capital) y, finalmente, los ingresos en I+D. Como medidas de outputs de las universidades se han considerado, para la docencia, el número de alumnos matriculados en centros propios en primer y segundo ciclo y el número de matriculados en doctorado. Para aproximar los outputs de investigación se han utilizado 4 variables: tesis producidas, publicaciones incluidas en el "Science Citation Index" entre 1996 y 2001, patentes solicitadas en las oficinas española, europea y americana entre 1999 y 2002; y, finalmente, el número de sexenios por profesor. Esta información se presenta, para cada una de las universidades consideradas, en la Tabla 3.

A partir de dichos datos se obtienen, en primer lugar, los índices de eficiencia individuales para cada una de las universidades consideradas. Cabe recordar que el concepto de eficiencia obtenido mediante la aplicación del método DEA no permite discriminar por calidad y, por tanto, los resultados obtenidos no reflejan el esfuerzo realizado por las universidades espa-

Tabla 3. Indicadores de Inputs y Outputs para las Universidades Públicas Españolas

	Inputs				Outputs						
	PDI	PAS	Rec No Fin.	I+D	Tesis	Publicac.	Patentes	Sexenios	1ºy2º Ciclo	Doctorado	
Universidad de Almería	710	436	50,0	2,8	54	602	13	0,71	12.503	585	
Universidad de Cádiz	1.268	672	85,7	8,1	95	831	14	0,72	18.162	710	
Universidad de Córdoba	1.034	620	95,8	12,3	197	1.665	18	1,27	15.879	847	
Universidad de Granada	3.045	1.712	221,4	24,4	310	3.455	34	1,28	53.800	2.606	
Universidad de Huelva	661	376	50,5	2,7	35	264	2	0,51	11.914	330	
Universidad de Jaén	819	382	54,1	4,0	28	588	7	0,60	14.542	389	
Universidad de Málaga	1.789	1.185	147,3	14,2	-	1.433	36	0,91	37.771	1.076	
Universidad Pablo de Olavide	381	237	25,6	2,4	5	-	0	1,70	6.803	253	
Universidad de Sevilla	3.618	2.254	250,4	25,9	303	2.673	57	1,12	63.358	3.817	
Universidad de Zaragoza	2.452	1.505	177,6	19,2	213	2.035	25	1,20	33.964	2.001	
Universidad de Oviedo	1.874	997	159,8	20,7	160	2.466	43	1,17	32.737	1.230	
Universidad de les Illes Balears	808	475	63,5	6,6	36	830	8	1,13	11.791	459	
Universidad de la Laguna	1.693	796	127,0	5,6	140	1.369	1	0,89	24.576	1.341	
Universidad de las Palmas	1.387	780	107,3	9,9	86	519	2	0,47	22.331	874	
Universidad de Cantabria	901	508	77,3	16,0	58	1.015	22	1,44	12.243	580	
Universidad de Castilla la Mancha	1.621	924	142,6	11,1	63	843	3	0,73	29.935	679	
Universidad de Burgos	582	332	48,9	0,8	32	250	1	0,45	8.160	271	
Universidad de León	821	544	70,6	6,9	110	599	1	1,12	14.640	656	
Universidad de Salamanca	2.037	1.087	146,8	8,8	164	1.826	21	1,26	29.610	2.053	
Universidad de Valladolid	2.061	938	132,1	17,8	137	1.689	9	0,95	28.800	1.320	
Universitat Autònoma de Barcelona	2.331	1.663	191,7	14,6	307	4.117	21	1,61	32.433	3.616	
Universitat de Barcelona	3.731	1.988	287,5	35,7	473	7.774	23	1,52	55.262	3.009	
Universitat de Girona	724	425	49,7	9,7	30	551	2	0,74	10.892	464	
Universitat de Lleida	564	261	44,2	4,2	31	335	1	0,90	8.360	354	
Universitat Politècnica de Catalunya	2.224	1.212	212,2	50,9	178	2.326	88	0,85	27.899	2.697	
Universitat Pompeu Fabra	687	548	63,5	10,1	36	247	1	1,68	8.072	848	
Universitat Rovira i Virgili	761	434	54,3	9,4	77	996	6	0,98	11.742	435	
Universidad de Alicante	1.524	976	121,9	6,7	72	1.296	14	0,89	28.250	1.156	
Universidad Jaume I	768	450	61,2	5,6	37	631	0	0,86	13.359	423	
Universidad Miguel Hernández	623	271	60,8	8,3	65	480	15	1,15	9.091	463	
Universidad Politécnica de Valencia	2.225	1.450	217,6	31,3	155	1.128	148	0,53	34.299	1.773	
Universidad de Valencia	2.991	1.628	248,8	46,2	322	4.566	23	1,41	46.989	2.869	
Universidad de Extremadura	1.563	791	92,0	9,1	-	1.217	9	0,93	26.061	932	
Universidad de la Coruña	1.142	729	90,9	7,6	62	730	22	0,67	22.687	832	
Universidad Santiago de Compostela	1.975	1.130	166,7	28,3	222	3.872	42	1,45	34.017	1.518	
Universidad de Vigo	1.355	629	104,7	10,4	75	1.351	22	0,71	26.652	997	
Universidad de Alcalá de Henares	1.217	683	122,7	7,5	106	1.551	23	1,34	17.209	1.247	
Universidad Autónoma de Madrid	1.913	858	159,6	22,3	426	4.077	35	2,09	27.216	3.576	
Universidad Carlos III	1.050	524	104,8	13,3	65	539	12	1,54	15.270	419	
Universidad Complutense Madrid	5.102	3.509	418,7	27,9	658	7.500	88	1,50	76.901	10.559	
Universidad Politécnica de Madrid	2.801	2.101	264,8	51,7	171	1.699	47	0,62	40.267	2.445	
Universidad Rey Juan Carlos	737	345	77,2	4,3	23	-	1	0,69	12.905	377	
Universidad de Murcia	1.556	973	128,6	11,3	88	1.968	11	1,33	27.603	1.225	
Universidad Politécnica de Cartagena	462	243	36,0	5,1	10	133	2	0,52	5.773	219	
Universidad Pública de Navarra	643	392	63,6	5,3	50	477	18	0,89	8.116	703	
Universidad del País Vasco	3.584	1.144	275,4	25,9	222	3.480	16	0,83	50.385	2.015	
Universidad de la Rioja	370	217	30,6	1,8	22	278	3	0,71	6.294	395	

Fuente: Fundación Conocimiento y Desarrollo (2006).

ñolas para ofrecer servicios de calidad. En segundo lugar, a partir de los índices individuales de eficiencia, se calculan los correspondientes indicadores medios de las Comunidades Autónomas en donde se localizan las universidades, tal y como muestra la Tabla 4. Se comprueba, como era de esperar, que en el modelo con rendimientos constantes el número de universidades eficientes es menor que con rendimientos variables (se pasa de 20 universidades eficientes en el caso de rendimientos constantes a 32 que son consideradas eficientes con rendimientos variables), es decir, cuando se comparan con unidades de tamaño semejante. Así, la eficiencia de escala, medida como el cociente entre estos dos índices, es máxima cuando coinciden. Podría ser que, como muestran algunos estudios, la variación en el número de variables también comportase variaciones en el número de universidades eficientes. Esta hipótesis no se estudia aquí, pero se apunta para futuros trabajos sobre el tema.

Dentro de estos resultados globales, es interesante comprobar que solo tres CCAA son eficientes si se calculan los índices a partir de la consideración de rendimientos constantes, mientras que esta cifra aumenta a seis cuando se consideran rendimientos variables. Así, la eficiencia media para el conjunto de España asciende a 0,917 si se considera el modelo con rendimientos constantes, mientras que alcanza un valor de 0,965 si se considera la posibilidad de rendimientos variables a escala. La combinación de los resultados anteriores confirma una elevada eficiencia de escala, en torno al 95%, pero solamente las universidades de tres CCAA operan en la escala eficiente. Cabe señalar que se trata de comunidades en las que solamente está presente una universidad pública. No obstante, el número de CCAA con solo una universidad pública asciende a 9.

Tabla 4. Resultados de los índices de eficiencia por Comunidad Autónoma

	RCE	RVE	EE	N	Min
Andalucía	0,955	0,983	0,971	8	0,844
Aragón	0,759	0,829	0,915	0	0,829
Asturias	0,891	1,000	0,891	1	1,000
Baleares	0,849	0,936	0,906	0	0,936
Canarias	0,912	0,940	0,968	1	0,880
Cantabria	0,872	1,000	0,872	1	1,000
Castilla La Mancha	0,933	0,952	0,981	0	0,952
Castilla León	0,933	0,968	0,962	3	0,871
Cataluña	0,897	0,963	0,932	4	0,814
Valencia	0,943	0,978	0,964	3	0,912
Extremadura	0,946	0,997	0,949	0	0,997
Galicia	0,968	1,000	0,968	3	1,000
Madrid	0,907	0,957	0,948	4	0,797
Murcia	0,830	0,894	0,930	1	0,788
Navarra	1,000	1,000	1,000	1	1,000
País Vasco	1,000	1,000	1,000	1	1,000
Rioja	1,000	1,000	1,000	1	1,000

RCE: Rendimientos Constantes a Escala; RVE: Rendimientos Variables a Escala; EE: Eficiencia de Escala; N: Número de Universidades con la máxima eficiencia relativa en la CCAA en relación a los índices calculados con RVE; Min: Menor índice de eficiencia relativa dentro del conjunto de universidades de la CCAA.

En términos generales, se observa una cierta variabilidad en los índices de eficiencia relativa, tanto si se miran los que consideran rendimientos constantes como los que incorporan la posibilidad de rendimientos variables. En ambos casos, el menor índice de eficiencia se registra en Aragón. En el caso de rendimientos variables, por ejemplo, el sistema universitario de esta comunidad autónoma presenta una ineficiencia relativa del 17,1%, lo que quiere decir que con los mismos inputs se podría incrementar el output en un 17%. El mismo argumento aplica para el resto de CCAA con un índice de eficiencia inferior a 1.

Otros aspectos relevantes a destacar de la Tabla 4 son, por ejemplo, el hecho de que las tres universidades gallegas sean eficientes bajo la hipótesis de rendimientos variables, siendo la única comunidad que teniendo más de una universidad pública alcanza la máxima eficiencia. La cuarta columna muestra la distribución territorial de las 32 universidades públicas más eficientes. Aquí destaca, en primer lugar, que 8 de las 9 universidades andaluzas alcancen la máxima eficiencia, aún a pesar de que en promedio su grado de eficiencia conjunto sea del 98%. De la misma forma, 4 universidades catalanas y otras tantas madrileñas observan un nivel de eficiencia máxima, mientras que en la Comunidad Valenciana son tres las que lo consiguen. Finalmente, hay cuatro comunidades en las que hay una universidad pública y ésta no alcanza la máxima eficiencia, si bien sus respectivos índices presentan valores elevados. No está de más insistir, una vez más, en el concepto de eficiencia obtenido a través de la aplicación del método DEA, que no permite discriminar en términos de calidad y, por tanto, se limita a ofrecer una medida cuantitativa de la eficiencia, con las limitaciones ya señaladas en párrafos anteriores.

Una vez obtenidos los resultados de la aplicación del método DEA, se agrupan las universidades según si se localizan en alguna de las CCAA a las que se les traspasaron las funciones y competencias en materia de universidades en los años 1985-1987 (Andalucía, Canarias, Cataluña, Valencia, Galicia, Navarra y País Vasco), el primer grupo, y las que obtuvieron dichas competencias en los años 1995-1996, el segundo grupo. Los resultados se presentan en la Tabla 5.

Tabla 5. Resultados de la eficiencia de las UUPP españolas

	RCE	RVE	EE	N	Min	Desv.
1 ^{er} grupo	0,942	0,978	0,963	21	0,814	0,05
2 ^o grupo	0,899	0,953	0,942	11	0,788	0,07

RCE: Rendimientos Constantes a Escala; RVE: Rendimientos Variables a Escala; EE: Eficiencia de Escala; N: Número de Universidades con la máxima eficiencia relativa en el grupo; Min: Menor índice de eficiencia relativa dentro del conjunto de universidades del grupo; Desv: Desviación estándar de los índices de eficiencia calculados en cada grupo.



La tabla muestra que las universidades del primer grupo muestran un mayor grado de eficiencia, se mida esta con rendimientos constantes o variables, si bien la diferencia no resulta muy grande, sobre todo en el segundo caso. Además, se constata que en promedio, las universidades públicas españolas presentan ineficiencia de escala, es decir, no operan en su tamaño óptimo, por lo que un estudio más pormenorizado de si están sobre o subdimensionadas resultaría muy relevante y añadiría mayor evidencia sobre los resultados de los sistemas universitarios autonómicos. Finalmente, la tabla también señala que la proporción de universidades con la máxima eficiencia es mayor en el caso del primer grupo (75%) que en el segundo (58%), que la menor eficiencia (o máxima ineficiencia) también es mayor en el caso del segundo grupo que, además, muestra una mayor dispersión de sus indicadores de eficiencia.

En los mismos términos que se utilizaron a partir del análisis realizado en el apartado anterior, no se puede afirmar que estos resultados, relativamente mejores para las universidades de aquellas comunidades autónomas del primer grupo, se deben al hecho de haber iniciado antes la gestión y la administración a nivel regional de las competencias y funciones en materia de universidades derivado del proceso de descentralización español, para lo cual se requiere de investigaciones adicionales.

El presente trabajo no pretende más que mostrar algunos aspectos de una investigación en curso sobre la evaluación de la eficiencia de las universidades públicas españolas. Los conceptos de eficiencia relevantes para este tipo de estudios son los de eficiencia técnica, por un lado, y la eficiencia asignativa, por otro, a pesar de que para poder realmente medir ésta última se debería poder disponer de precios de los factores productivos que intervienen en el proceso de producción universitario. Una vez acotado el objetivo de la investigación, el siguiente paso consiste en elegir las herramientas que mejor se adapten al objeto de estudio, en este caso la educación superior. Las especiales características de esta actividad, como es la naturaleza intangible de muchos de sus inputs y outputs relevantes; la producción conjunta; las dificultades para considerar la calidad de los inputs y los outputs y la falta de un sistema de precios, entre otros obstáculos, conducen a concluir que el modelo elegido debe ser muy flexible en lo referente a la función de producción, por lo que los métodos no paramétricos parecen los más adecuados.

La revisión de la literatura permite comprobar que no existe un patrón de análisis comúnmente aceptado y que persisten importantes diferencias entre autores a la hora de clasificar determinadas variables como inputs o como outputs. En cualquier caso, si se trata del problema de la medición de la eficiencia en el ámbito universitario, al menos los outputs docencia e investigación deben ser estudiados conjuntamente para no ignorar las fuertes interrelaciones que se dan entre ellos.

4. Conclusiones

Con el objetivo de analizar la gestión del sistema universitario que hacen las diferentes CCAA y, dentro de éste, si el proceso de descentralización que se ha desarrollado en este ámbito ha tenido efectos sobre sus resultados, en este trabajo se han planteado dos enfoques diferentes. En primer lugar, un estudio pormenorizado de una importante batería de indicadores universitarios referidos a los recursos utilizados, al rendimiento observado, a la calidad de la actividad universitaria y, finalmente, a su impacto en el desarrollo económico. En segundo lugar, obtener, mediante la utilización de técnicas cuantitativas, estimaciones de la eficiencia con la que operan las universidades públicas españolas.

Del análisis de los diferentes indicadores se extraen, a grandes rasgos, algunas conclusiones interesantes. Por ejemplo, se observa que existe una cierta correlación entre el ordenamiento de las diferentes comunidades autónomas según el conjunto de variables que reflejan los recursos de los que dispone el sistema universitario y su nivel de renta per cápita. Sin embargo, esta mayor disponibilidad de recursos en las CCAA de mayor riqueza por habitante, no se corresponde con los resultados obtenidos en términos de rendimiento, calidad e impacto, ya que se identifican regiones que presentan unos resultados claramente superiores a sus posiciones relativas en términos de renta, así como regiones que presentan resultados claramente inferiores. Se observa, también, un conjunto de CCAA con un comportamiento más homogéneo entre la posición relativa en función de las diferentes variables utilizadas y su nivel de renta per cápita. Todo lo anterior muestra un elevado grado de heterogeneidad de los sistemas universitarios autonómicos. Por otra parte, no existe relación alguna entre los índices de eficiencia, ya sea bajo la hipótesis de rendimientos constantes o variables, con los niveles de renta per cápita de las CCAA, de forma que la posición relativa en términos de renta no afecta la eficiencia con la que operan los diferentes sistemas universitarios autonómicos.

Por otra parte, la aproximación hecha aquí a los efectos del proceso de descentralización en la gestión de los sistemas universitarios regionales, muestra que, en general, las CCAA que recibieron los traspasos en materia universitaria en la segunda mitad de los ochenta obtienen mejores posiciones relativas en el conjunto de las cuatro categorías de las variables propuestas, pero de forma más clara en los bloques de variables de recursos e impacto. Estos resultados, en cualquier caso, no permiten afirmar que sean consecuencia de haber podido gestionar durante un período temporal más prolongado las competencias universitarias. En el caso de los índices de eficiencia, los resultados en función de las CCAA que recibieron las competencias universitarias en la segunda mitad de los ochenta, en un primer grupo, y las que las recibieron en la segunda mitad de los noventa, en un segundo grupo, se decantan a favor de las primeras, si bien la diferencia no resulta muy grande, sobre todo en el caso de los rendimientos variables a escala. Igual que con el análisis de los indicadores, no se puede afirmar que éstos resultados se deban al hecho de haber iniciado antes la gestión y la administración a nivel regional de las competencias y funciones en materia de universidades derivado del proceso de descentralización español.

El trabajo empírico aquí presentado lejos de pretender ser algo definitivo, sirve para destacar algunos problemas presentes en el curso de la investigación actual sobre la eficiencia de las universidades y de los efectos del proceso de descentralización en dicho ámbito competencial, así como para señalar algunos resultados interesantes que se podrían obtener de la misma. Los más destacables son el cuidado con el que se deben tomar las decisiones sobre el método más adecuado a utilizar, la selección de las variables a incluir como inputs o como outputs y al analizar los resultados. Los métodos no paramétricos propuestos tienen como uno de sus puntos débiles la dificultad de realizar análisis de sensibilidad para los resultados. Finalmente, el desconocimiento de cómo se transforman los inputs en outputs en la educación universitaria refuerza la decisión crítica en la elección de los mismos cuando se quiere analizar la eficiencia con la que operan las instituciones de educación superior.

Bibliografía

- AHN, T., CHARNES, A. y COOPER, W. W. (1988): “Some Statistical and DEA Evaluations of Relative Efficiencies of Public and Private Institutions of Higher Learning”, *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 22, nº 6, pp. 259-269.
- AROZ, M (2006) ““La Descentralización Autonómica del Estado Bienestar. Visión de la realidad actual y una evaluación de las políticas del bienestar de las CCAA”. Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona.
- CABALLERO, R., GALACHE, T., GÓMEZ, T., MOLINA, J. y TORRICO, A. (2000): “Análisis de la eficiencia vía DEA y multiobjetivo. Una aplicación al caso de la Universidad de Málaga”, en *IX Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*, Universidad de Jaén.
- CASTRODEZA, C. y PEÑA, T. (2000): “Un método para evaluar la actividad investigadora universitaria”, en *IX Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*, Universidad de Jaén.
- FUNDACIÓN CONOCIMIENTO Y DESARROLLO (2006): “*Cifras y Datos*”
- FUNDACIÓN CONOCIMIENTO Y DESARROLLO (2005): “*Informe CYD 2005*”.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). Contabilidad Nacional de España (2005). Base 2000.
- GARCÍA, T. y GÓMEZ, N. (1999): “Factores determinantes de la eficiencia de los grupos de investigación en la Universidad”, *Hacienda Pública Española*, nº 148, pp.131-145.



- GÓMEZ SANCHO, J. M. (2001): “La evaluación de la eficiencia en las universidades públicas españolas”, en *X Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*, Universidad de Murcia.
- MCMILLAN, M. y CHAN, W. H. (2006): University efficiency: A comparison and consolidation of results from stochastic and non-stochastic methods, *Education Economics* Vol. 14, N° 1, March.
- MARTÍNEZ, M. (2000): “Análisis de la eficiencia productiva de las instituciones de educación superior”, *Papeles de Economía Española*, nº 86, pp.179-191.
- MARTÍNEZ, M. (2003): “La medición de la eficiencia en las instituciones de enseñanza superior” Fundación BBVA.
- RHODES, E. L. y SOUTHWICK, L. (1993): “Variations in Public and Private University Efficiency”, in *Applications of Management Science. Public Policy Applications of Management Science*, E. L. RHODES y R. L. SCHULTZ (ed.), AJI Press inc., Greenwich, CT, pp. 145-170.
- TRILLO, D. (2000): “Un análisis de la sensibilidad de los modelos de eficiencia de los departamentos de la UPC”, en VII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Zaragoza.
- TRILLO, D. (2001): “Modelos dinámicos de medición de la eficiencia: Una comparación de métodos en educación superior”, en VIII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Extremadura.



LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA: BALANCE DE 25 AÑOS DE EXISTENCIA

Baudelio Urueña Gutiérrez *

1. Consideraciones iniciales

El proceso de descentralización económica y administrativa que se inició tras la aprobación de la constitución española del año 1978, junto a las nuevas estrategias de la política regional comunitaria, determinaron que, a partir de mediados de la década de los ochenta, la intervención de las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas con el objetivo de promover el desarrollo económico territorial, se haya canalizado, fundamentalmente, a través de la creación de las Agencias de Desarrollo Regional (ADRs), como instrumentos públicos, de política regional, dependientes orgánica y financieramente de los respectivos gobiernos regionales.

Por tanto, en España, las ADRs surgieron impregnadas de una nueva filosofía de intervención del sector público en la actividad económica¹, caracterizada por ser más flexible, ágil, dinámica, próxima a las empresas y menos burocratizada (FERRARO, 1997; VELASCO y ESTEBAN, 1997). Pero ¿qué se entiende por ADRs?; las definiciones son muy variadas para los distintos países europeos, en función de su naturaleza jurídica, orientación sectorial y las competencias asumidas. Entre otras, destaca la noción aportada por la Asociación Europea de Agencias de Desarrollo Regional (EURADA, 1993, pág. 2), que lo conceptualiza como: «*Cualquier organización que tenga: 1) una misión de desarrollo económico abarcando el interés económico global de una zona geográfica; 2) lazos significantes con una autoridad regional o local tanto desde el punto de vista de su financiación como desde sus objetivos; 3) una suficientemente importante y relevante área geográfica de trabajo*».

En este artículo, se recoge la evolución de los principales rasgos que caracterizan a las ADRs españolas² y se realiza un balance global de la actuación de estas entidades, desde el momento de su creación hasta la actualidad. Por tanto, se pretende mostrar la evolución experimentada por estos entes, teniendo en cuenta una serie de aspectos definitorios como el *régimen jurídico adoptado, la dependencia orgánica, las fuentes de financiación, las*

* Universidad de Valladolid.

1 Para J. Mawson y D. Miller (1983, pags. 30-32), las Agencias de Desarrollo emergen como consecuencia de: 1) La invalidez de la tradicional política regional, basada en la estrategia de la movilidad del capital y la industria para la corrección de desequilibrios interterritoriales. Es decir, de la constatación de que la política del Gobierno Central, en la promoción de áreas deprimidas, ha fracasado. 2) La necesidad de prestar mayor atención al impulso y fomento del desarrollo endógeno, frente a la dependencia de las inversiones exteriores.

2 Un estudio amplio sobre las Agencias de Desarrollo Regional, desde su creación en la década de los ochenta hasta la primera mitad de los noventa, se encuentra en las Tesis Doctorales de M^a. C. Echebarría (1992) y B. Urueña (1995).

líneas estratégicas seguidas y su importancia relativa en la economía regional, incidiendo especialmente en los puntos positivos a mantener y promover, frente a los negativos que es preciso corregir o bien eliminar.

2. Naturaleza, configuración y estructura de las ADRs

Como se expuso previamente, las ADRs españolas comenzaron a crearse tras la aprobación de la descentralización económica contenida en la Constitución del año 1978 y la posterior de sus respectivos Estatutos de Autonomía, asumiendo competencias en el campo de la promoción económica³. Las razones y circunstancias que justifican su nacimiento vienen determinadas por la propia evolución en los objetivos cambiantes de la política regional, así como por el cambio en los agentes con responsabilidades en la ejecución de dicha política, dándose mayor protagonismo, tanto a las regiones como a las instituciones comunitarias (PARLAMENTO EUROPEO, 1989; FERRARO, 1997; VELASCO y ESTEBAN, 1997).

2.1. Régimen jurídico y dependencia orgánica de las Agencias de Desarrollo

Durante el periodo analizado, no se ha producido ningún cambio significativo de las modalidades jurídicas que regulan a cada una de las ADRs. En este sentido, la forma jurídica adoptada casi por unanimidad es la de *entidad de derecho público, sujeta al derecho privado*⁴. La razón de la elección de esta modalidad obedece a la necesidad de dotarlas de mayor autonomía en la gestión cotidiana de sus actividades, como son la contratación de empleados y la administración del patrimonio.

En cuanto a la Consejería de la CCAA de las que dependen estas entidades, se constata que están adscritas en función de su orientación sectorial. De este modo, las entidades que dirigen, prioritariamente, sus actuaciones al sector industrial, como son los casos de la SPRI, el IFR, el IMPIVA y el CIDEM, dependen orgánicamente de la *Consejería de Industria, Comercio y Turismo*, según sea su denominación. Por el contrario, las ADRs que no orientan sectorialmente su intervención, generalmente, se adscriben a la Consejería de Economía y Hacienda.

3 La primera en fundarse fue la Sociedad para la Promoción y Reversión Industrial (Grupo SPRI), del País Vasco, en el año 1981, y la última en entrar en funcionamiento, la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, en 1998.

4 La única excepción es la SPRI del País Vasco, que se constituye como sociedad anónima.

2.2. Financiación de las Agencias de Desarrollo

Por lo que respecta a las fuentes de los recursos financieros puestos a disposición de las ADRs españolas no se ha producido ninguna modificación reseñable en su estructura de ingresos, desde que fueron creadas hasta los momentos actuales. Así, durante la primera mitad de la década de los noventa, destacaban como partidas más importantes, dentro del pasivo del Balance de Situación, tanto los fondos propios como las subvenciones de capital o «*ingresos a distribuir en varios ejercicios*», aportados por los gobiernos autonómicos. Adicionalmente, eran significativas las cuantías de las *subvenciones de explotación*, en forma de transferencias *corrientes*, dentro de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias (URUEÑA, 1996). Otras vías para la obtención de financiación, aunque de escasa relevancia cuantitativa, eran las siguientes: los préstamos recibidos de entidades financieras públicas y privadas, las subvenciones y aportaciones de otras instituciones, los ingresos procedentes de servicios realizados y las rentas obtenidas de los bienes y valores de su patrimonio. Por último, otro medio de captación de recursos que es específico y relevante en algunos entes, son las ayudas financieras y los préstamos recibidos de los Fondos Estructurales comunitarios, de los que se están beneficiando, prioritariamente, las regiones Objetivo 1, a través de sus respectivas ADRs⁵, mediante la gestión de las Subvenciones Globales⁶.

La relevancia de las subvenciones corrientes y de capital recibidas de las propias CCAA, así como de los fondos comunitarios percibidos por las regiones Objetivo 1, se mantiene en los momentos actuales, según se deduce de las siguientes ratios de las partidas presupuestarias de ingresos, en el año 2006 (Tabla 1).

Tabla 1.
Porcentaje de las partidas de subvenciones recibidas respecto a los ingresos totales, año 2006

ADRs	Subvenc. explotación / Ingreso total	Subvenc. capital / Ingreso total	Subvenc. expl.+ Subvenc. Capital / Ingreso total
ADE	6,2	60,3	66,5
ADER	16,0	83,0	99,0
CIDEM	71,6	21,2	92,8
IFRM	0,2	76,1	76,3
IGAPE	7,2	74,7	81,8
IMADE	0,0	57,6	57,6
SODERCAN	22,0	73,2	95,2
SPRI	63,4	22,2	85,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las ADRs.

5 Hay ejercicios en los que el porcentaje de los fondos comunitarios recibidos varían entre el 20 y el 30% del total de los ingresos obtenidos.

6 La gestión de ésta recae en el organismo designado como intermediario (las ADRs), que *proponen las medidas de actuación* de acuerdo con las realidades y carencias observadas en la región correspondiente; *gestiona los recursos* y *efectúa el reparto final* de los *mismos* mediante su concesión a los beneficiarios finales.

Tabla 2. Porcentaje de las partidas más relevantes de gasto respecto al total, 2006

	Gtos. de explotación		Gtos. de Capital		Transf. ctes+ transf. capital	Gtos. explotación	Gtos. de capital	Total
	Gtos. Personal	Transfer. Corrientes	Inversión	Transfer. capital				
ADE	4,3	0,2	4,2	79,9	80,0	6,2	93,8	100,0
ADER	7,1	5,3	12,5	70,9	76,2	16,5	83,5	100,0
CIDEM	21,6	18,0	0,0	21,2	39,2	68,7	31,3	100,0
IFRM	11,9	0,2	5,1	76,1	76,3	14,6	85,4	100,0
IMADE	4,9	56,3	0,5	0,2	56,6	71,4	28,6	100,0
IMPIVA	5,4	33,4	2,0	54,1	87,5	43,8	56,2	100,0
SODERCAN	9,3	7,3	1,4	73,2	80,5	25,4	74,6	100,0
SPRI	7,2	32,4	1,4	17,7	50,2	72,4	27,6	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las ADRs.

Desde el punto de vista de los gastos, se pone de manifiesto la preponderancia de las transferencias de capital sobre las transferencias corrientes (las dos partidas más importantes cuantitativamente, absorbiendo en torno al 70% del gasto total), excepto en el IMADE y la SPRI, donde son mayores éstas últimas. Dentro de las transferencias de capital, un porcentaje muy elevado de éstas se otorgan a las empresas privadas (que son las destinatarias principales de estas ayudas), frente a las familias e instituciones sin ánimo de lucro y a las corporaciones locales.

2.3. Líneas estratégicas adoptadas

Por lo que respecta a los principales objetivos asumidos por las ADRs, así como a las líneas estratégicas adoptadas para poner en práctica tales objetivos, se mantienen más o menos constantes, a lo largo de todo el periodo considerado (Tabla 3) destacando como principales áreas de actuación para la mejora del tejido productivo y de la competitividad territorial:

1. El *fomento y la promoción de espíritu empresarial*, con programas específicos para el caso de los emprendedores (ya sean jóvenes, mujeres u otros colectivos), como estrategia para el desarrollo futuro. Además, está auspiciado por la UE, mediante el *Programa europeo en favor del espíritu empresarial* (COM, 2004, 70 final).
2. El *apoyo financiero a la inversión*, prioritariamente para las PYMES y las nuevas iniciativas, a través de variados programas e instrumentos financieros predominando, cuantitativamente, las subvenciones de capital concedidas a las empresas. Otros instrumentos son: los préstamos a bajos tipos de interés, los avales y el capital riesgo. Adicionalmente, se participa en programas nacionales y europeos de los que se obtiene financiación, como el Plan de Consolidación y Competitividad de las PYMES;



la ley de Incentivos Económicos Regionales; el Programa PIPE 2000 para aumentar la base de empresas exportadoras, diversos proyectos nacionales e internacionales de I+D+i, etc.

3. La *promoción de la I+D y de la innovación tecnológica* presente en todas las ADRs y que, progresivamente, va adquiriendo mayor peso, tanto cualitativo como cuantitativo. Además, esta estrategia trata de acomodarse a los objetivos de la Agenda de Lisboa.
4. La *dotación de infraestructuras industriales y tecnológicas* (Parques Tecnológicos, Institutos Tecnológicos⁷, los Centros Europeos de Empresas e Innovación –CEEI-).
5. La *internacionalización*, a través de diversos programas de promoción de las empresas regionales en el exterior y mediante la atracción de capitales foráneos (disponiendo de oficinas abiertas en los principales centros financieros y empresariales del mundo).
6. La *prestación de servicios a las empresas* como la información sobre ayudas; la formación del capital humano; la elaboración de estudios sectoriales y el impulso a la cooperación entre las empresas regionales con otras del mismo ámbito.
7. El fomento de un desarrollo económico interterritorial más equilibrado.

Estas actuaciones continuarán muy probablemente en el futuro, más teniendo en cuenta que algunas ADRs han reestructurado recientemente su denominación⁸ y sus objetivos para adaptarse al nuevo escenario en el que prima la competitividad, la innovación y en el que se perderá una parte significativa de los ingresos procedentes de los Fondos Estructurales comunitarios.

7 Los Institutos Tecnológicos existentes en la Comunidad Valenciana y la región de Murcia han alcanzado una gran solidez. Desarrollan su actividad en las ramas productivas estratégicas (calzado, mueble y textil, etc.) y con alto potencial endógeno.

8 Las siguientes ADRs ha cambiado su nombre: la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León ha pasado a denominarse Agencia de Inversiones y Servicios (ADE); el Instituto de Fomento Regional (IFR) se ha transformado en Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA) y el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) pasa a denominarse como Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (AIDA).

Tabla 3.
Líneas estratégicas de actuación y empresas instrumentales participadas por las ADRs españolas

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ADE	ADER	CIDEM	IAF	IFA	IFR	IFRM	IGAPE	IMADE	IMPIVA	SODERCAN	SPRI
Fomento y promoción empresarial	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Apoyo financiero a la inversión	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Promoción I+D+i y Soc. de la Información	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Internacionalización (Promoción exterior)	X	X		X		X	X	X	X		X	X
Infraestructuras industriales y tecnológicas	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X
Información empresarial	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Desarrollo territorial	X	X	X	X	X	X			X		X	X
Servicios a empresas:	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
EMPRESAS PARTICIPADAS	ADE	ADER	CIDEM	IAF	IFA	IFR	IFRM	IGAPE	IMADE	IMPIVA	SODERCAN	SPRI
Capital riesgo	X		X		X	X	X	X	X		X	X
Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)	X		X	X		X	X		X			X
Polígonos indus. y suelo	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X
Parques Tecnológicos	X		X	X	X	X	X		X	X		X
CEEI (Centros de Empresas e Innovación)	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de actividades de las distintas ADRs.

En cuanto a la importancia cuantitativa de cada línea estratégica o el porcentaje de recursos presupuestarios que absorben, destacan las crecientes cuantías asignadas a las áreas de:

- Fomento y promoción empresarial mediante el apoyo financiero a los proyectos de inversión realizados.
- Promoción de la I+D y de la innovación tecnológica. Se distribuye entre numerosos y heterogéneos programas específicos en cada ADR como: los Planes Tecnológicos regionales, acciones para incrementar la capacidad de innovación tecnológica, la transferencia de innovación, el apoyo financiero a proyectos de I+D priorizando por campos estratégicos, el fomento de la colaboración entre empresas, Universidades, Centros de investigación, Centros Tecnológicos e Institutos Tecnológicos; así como con el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI).
- Dotación de infraestructuras físicas, tanto industriales como tecnológicas.* Se mantienen dos líneas de acción: por una parte, las modernas infraestructuras tecnológicas, como los Parques Tecnológicos y los CEEI. Por otra, los tradicionales programas de Polígonos.



Por último, resulta fundamental tener presente cuáles serán las líneas estratégicas de actuación futura de la UE en los ámbitos de la política regional, el tejido productivo y las PYMES, como referencias para las actuaciones futuras de las ADRs. En este sentido, la UE está otorgando, progresivamente, mayor atención al fomento del espíritu empresarial y al desarrollo de las PYMES, como estrategia de mejora de la competitividad (como se deduce del *Programa Europeo en favor del Espíritu Empresarial*, la *Carta Europea de la Pequeña Empresa* y los *Informes Anuales de Aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa*), lo que sitúa a las ADRs en una posición privilegiada como intermediarias de las ayudas financieras provenientes de los Fondos Estructurales y otros programas comunitarios.

2.4. Principales indicadores económicos de las ADRs

Seguidamente, se abordan cuestiones relativas a su tamaño, su peso específico y cuál es su impacto o incidencia sobre los cambios producidos en las principales macromagnitudes regionales.

Respecto al tamaño de estas entidades, inicialmente, durante la etapa en la que se van creando paulatinamente las distintas ADRs, desde la década de los ochenta hasta la primera mitad de los años noventa, se constata el significativo crecimiento anual de las dotaciones presupuestarias hasta alcanzar el tamaño idóneo. A partir de esos años, comienzan a estabilizar su volumen y a consolidar su crecimiento hasta la actualidad. Desde un principio, ya resulta reseñable la disparidad en el tamaño de las distintas ADRs, pudiéndose establecer tres grupos en función de las dotaciones presupuestarias: las grandes, las medianas y las pequeñas. Así, a mediados de la década de los noventa⁹, entre las primeras destacan la SPRI y el IFA; entre las medianas, se sitúan el IMADE y el IMPIVA y, finalmente, entre las pequeñas, están el IGAPE, el IFRM y el CIDEM.

En el año 2006 (Tabla 4), se mantienen los tres grupos, situándose entre las grandes la AIDA (IFA) y la ADE, con un presupuesto que supera los 150 millones de euros; en el grupo de las medianas, con un rango presupuestario entre los 65 y los 130 millones de euros, están IMADE, IGAPE, IMPIVA y SPRI; por último, entre las pequeñas, con un presupuesto inferior a los 50 millones de euros, están IDEPA (antiguo IFR), IFRM, ADER, IAF, CIDEM y SODERCAN.

⁹ Con la información disponible de los balances de situación y las cuentas de pérdidas y ganancias de las ADRs españolas se elaboró, en promedio del periodo 1991-1994, por una parte, una serie de indicadores económicos y financieros (ratios relativos a la estructura económica, a la financiera, endeudamiento y a la liquidez); por otra, las distintas ratios de eficiencia y productividad (Urueña, 1996, pp. 212-218).

Tabla 4. Presupuestos de gastos de las ADRs españolas, en valores absolutos y *per capita*

ADRs	Pto. Gastos (miles de euros)			Pto. Gasto per capita (€)			Pto. Gtos de capital per capita (€)		
	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2003	2004	2005
ADE	119.150,4	142.966,2	154.641,8	51,9	47,8	56,9	48,0	44,1	53,2
ADER	36.056,7	36.081,6	39.597,9	166,7	122,8	119,8	107,8	101,6	98,5
CIDEM	20.106,0	25.258,4	27.777,3	3,2	3,0	3,6	1,0	0,9	1,1
IAF	24.560,1	26.407,2	28.305,0	16,8	19,7	20,8	15,2	18,1	17,4
IFA-AIDA	335.679,0	245.293,4	456.729,0	38,4	43,7	31,2	21,3	26,1	17,5
IFR-IDEPA	41.565,2	56.224,7	49.461,7	53,6	38,7	52,2	47,5	32,4	
IFRM	34.825,0	37.116,6	43.689,4	26,5	26,9	27,8	22,5	22,9	23,6
IGAPE	97.419,0	110.096,0	120.233,0	32,9	35,4	39,9	5,2	2,0	3,2
IMADE	87.428,1	97.163,8	126.691,8	22,2	15,1	16,3			4,2
IMPIVA	61.985,8	65.265,9	86.931,9	13,7	13,6	13,9	8,1	8,0	8,4
SODERCAN			21.954,8						
SPRI	78.099,1	64.884,1	65.828,5	25,7	36,9	30,5	15,6	18,5	10,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las CCAA.

Sin embargo, resulta pertinente presentar estos datos en términos *per capita*, porque las diferencias sustanciales en cuanto al tamaño y la población entre CCAA, podrían distorsionar la interpretación de los valores. Así, en términos *per capita*, destacan los gastos presupuestarios anuales de la ADER siendo la única que supera los 100 euros por habitante.

Para determinar la importancia relativa de las ADRs respecto al conjunto de las políticas públicas regionales, recogidas en los Presupuestos Generales de las CCAA, habría que cuantificar su peso relativo en términos monetarios. Adicionalmente, resulta útil su comparación con el PIB regional y, en particular, con respecto al PIB agregado de los sectores industrial y servicios de mercado, que son los ámbitos hacia los que se orientan las actuaciones y las ayudas de estas entidades públicas. En este sentido, como se deduce de la Tabla 5, la ratio de los presupuestos de gastos de las ADRs resultan mínimos en comparación con los presupuestos de las respectivas CCAA, así como en relación al PIB regional y al de los sectores industrial y servicios de mercado, alcanzando los mayores valores las correspondientes a las entidades de La Rioja, Castilla y León, Asturias, Andalucía, Galicia y Murcia, todas ellas regiones Objetivo 1, excepto la primera. Sin embargo, considerando la participación de los gastos de capital de estas entidades, en el conjunto total de las transferencias de capital regionales, aquélla alcanza cuantías destacables como el 27,3% en La Rioja; el 13,1% en Castilla y León ó el 10,9% en la región de Murcia. Por tanto, estas cifras muestran el dispar esfuerzo regional realizado, tanto en términos absolutos como relativos, en las políticas de promoción económica territorial.

Desde otro perspectiva, podemos plantearnos la siguiente pregunta: ¿cuál ha sido la evolución de las CCAA en los ámbitos de intervención de las ADRs (como el apoyo a la creación y a la modernización de empresas, fomento de los gastos en I+D+i, apoyo a la

Tabla 5. Porcentaje de los presupuestos de las ADRs respecto a los presupuestos regionales y al PIB autonómico

ADRs	Porcentaje			% Pto. capital ADR			% Pto. ADR		% Pto. ADR /	
	Pto ADR/Pto CCAA			Pto trans. cap. CCAA			/PIB regional		PIB (ind+ser.merc)	
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2004	2005
ADE	1,59	1,67	1,71	11,6	12,8	13,1	0,26	0,29	0,49	0,55
ADER	3,97	3,68	3,56	30,5	26,6	27,3	0,58	0,54	0,97	0,91
CIDEM	0,12	0,12	0,11	1,3	1,0	1,1	0,01	0,01	0,02	0,02
IAF	0,63	0,63	0,59	4,9	4,5		0,09	0,09	0,16	0,16
IFA-AIDA	1,51	1,00	1,67	7,8	4,6	9,2	0,29	0,20	0,54	0,37
IFR-IDEPA	1,34	1,66	1,35	10,5			0,23	0,29	0,40	0,50
IFRM	1,19	1,13	1,20	9,5	10,6	10,9	0,17	0,16	0,29	0,29
IGAPE	1,19	1,21	1,21	0,6	0,8	0,4	0,23	0,24	0,41	0,43
IMADE	0,70	0,64	0,76		2,8	3,6	0,06	0,06	0,09	0,09
IMPIVA	0,64	0,61	0,73	5,5	5,6	6,6	0,08	0,07	0,12	0,12
SODERCAN			1,05			9,6				
SPRI	1,26	0,91	0,86	9,0	4,2	2,9	0,15	0,12	0,23	0,18

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las CCAA.

Tabla 6. Tasas de variación, por agrupaciones de CCAA, para una serie de variables relativas a las actividades de las ADRs, en el periodo 2000-2004.

	Total Nacional	CCAA con ADRs	CCAA sin ADRs	CCAA con	CCAA con	CCAA Obj.1	CCAA no Obj.1
				ADRs y Obj. 1	ADRs y no Obj.1		
Nº empr. 1000 habit.	6,3	6,0	8,2	7,7	4,1	7,6	4,6
Nº soc.merc.cread. 1000 habit.	5,8	7,4	-3,2	20,3	-3,0	15,5	-3,2
Nº grand. empr. 100.000 h.	19,8	20,0	19,2	33,2	13,3	31,6	13,0
Gastos internos I+D (€ por h.)	46,7	46,5	50,3	55,9	40,9	50,1	43,4
Personal I+D (1000 hab.)	25,9	26,0	25,8	29,9	22,8	26,1	24,6
Investig. I+D (1000 hab.)	23,5	23,7	22,3	29,2	19,5	25,9	20,9
Ocup.Indust (1000 habit.)	-5,2	-5,5	-1,6	-2,5	-8,2	-2,1	-8,2
Ocup.Serv. Merc. (1000 habit.)	4,2	4,7	1,5	6,3	3,0	5,9	2,3
Ocup.Total (1000 habit.)	3,0	3,2	2,0	4,8	1,4	4,6	1,0
Importaciones (€ por hab.)	15,0	15,3	12,6	18,1	12,9	17,8	12,4
Exportaciones (€ por hab.)	10,6	11,0	5,9	14,6	7,8	14,6	6,9
PIB Indust (miles €/habit.)	9,2	9,2	11,1	11,8	6,7	12,0	6,6
PIB Serv.Mercado (miles €/habit.)	26,6	27,2	22,8	30,2	24,3	29,2	23,6
PIB total (miles €/habit.)	24,6	24,9	22,7	27,4	22,3	26,8	21,9
Población 2004	6,7	6,5	7,8	5,0	8,2	5,4	8,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

internacionalización y la creación y mantenimiento del empleo) sin determinar la aportación mayor o menor que hayan tenido estas entidades?

Como se deduce de la Tabla 6, durante el actual Periodo de Programación de los Fondos Estructurales Europeos 2000-2006 y con los datos disponibles para las CCAA españolas, hasta el año 2004, se constata que, a nivel agregado, las regiones españolas Objetivo 1 han tenido una evolución más positiva, en términos *per capita*, que las que no lo son; además, dentro del grupo de las CCAA dotadas con una ADR, el crecimiento de estas variables ha sido mayor para las que además son Objetivo 1, que para las que no lo son. Por último, en la diferenciación entre CCAA que tienen una ADR y las que no, nada se puede concluir sobre su mejor o peor comportamiento, porque las tasas de variación son dispares para cada variable.

Por último, si nos planteamos qué parte de los cambios en el crecimiento económico regional son debidos a la contribución directa de las ADRs, resulta prácticamente imposible cuantificarlo, por varias razones: en primer lugar, la escasez de datos homogéneos; en segundo lugar, la heterogeneidad de los programas de ayudas existentes para cada una de las líneas estratégicas de actuación, no susceptibles de comparación entre CCAA; en tercer lugar, para un mismo proyecto de inversión, la cuantía de la subvención varía en función de quién sea el destinatario final o el municipio en que se localiza. No obstante, a pesar de estas consideraciones, podemos destacar algunos resultados parciales como por ejemplo para el caso de la ADE, en Castilla y León, donde el número de empresas creadas, con ayudas de este ente, supuso tan sólo el 2,5% del total de las empresas creadas, en el año 2003. Así mismo, las empresas que recibieron algún tipo de ayuda representaron el 1,3%, del total de empresas existentes, en 2002. En el ámbito de las ayudas a la I+D, la incidencia de la ADE representó más del 12% del total de los gastos regionales en I+D, durante el año 2003. Finalmente, la importancia relativa sobre el empleo creado y mantenido, se cuantificó en un 4,6%, para el año 2002.

También resultaría muy interesante plantearse qué hubiera sucedido a nivel microeconómico, en ausencia de estas ayudas financieras y, en especial, en las CCAA Objetivo 1. Se trataría de una valoración de carácter cualitativo, recurriendo a las opiniones y consideraciones realizadas directamente por los beneficiarios de estas ayudas y por los gestores de las ADRs, mediante entrevistas y encuestas, siguiendo la metodología que han llevado a cabo algunos autores, como Turok (1991) y Lenihan (2004). Ésta metodología se fundamenta en el concepto de “*peso muerto*” de las subvenciones concedidas (LENIHAN *et al.*; 2003), es decir, en qué casos la inversión se hubiera llevado a cabo incluso en ausencia de las ayudas públicas de las ADRs.



3. Balance final de las ADRs

Realizar un balance de la actuación e intervención de las ADRs en la política de fomento económico regional, desde su creación hasta los momentos actuales, requiere resaltar, por una parte, los aspectos positivos que las caracterizan para tratar de mantenerlos y, por otra, establecer los puntos negativos o débiles para tratar de ser corregidos o bien eliminados. Además, se debe tener en cuenta, no solamente una perspectiva cuantitativa, sino también cualitativa, en un tema tan complejo como la competitividad regional y el fomento del tejido productivo.

3.1. Aspectos positivos, fortalezas y oportunidades de las ADRs

Los principales aspectos positivos que caracterizan la intervención de las ADRs en la promoción económica territorial, desde su creación hasta los momentos actuales, se convierten en fortalezas y oportunidades que se deben mantener y potenciar, destacando las siguientes:

1. Mayor cercanía a los problemas reales del entorno económico regional, así como a las PYMES y a la idiosincrasia del espíritu empresarial territorial. Tratan de contribuir a la adaptación del tejido productivo a un mundo cada vez más competitivo, interrelacionado y globalizado. Adicionalmente, están más comprometidas con el desarrollo de las potencialidades endógenas y de las ramas productivas estratégicas de la zona. Por último, estos entes se caracterizan por una mayor agilidad operativa en su funcionamiento y en la gestión cotidiana, frente a los tradicionales procedimientos del sector público.
2. Están “*volcadas*” principalmente hacia la promoción de las PYMES y de las nuevas iniciativas (porque soportan mayores dificultades de tipo financiero y tecnológico) facilitándolas variados servicios financieros, de información, de apoyo a la internacionalización y a la introducción de innovación y difusión tecnológica.
3. Las intervenciones de las ADRs están dirigidas, no solamente, a la potenciación del sector industrial¹⁰, sino que se orientan al conjunto de los sectores productivos regionales, para diversificar la estructura económica. Además, el empleo de los servicios a las empresas son cada vez más frecuentes.
4. Son entidades intermediarias reconocidas y adecuadas para gestionar la cofinanciación comunitaria (como por ejemplo las Subvenciones Globales), tanto en materia de promoción empresarial, como de desarrollo del tejido productivo, competitividad y el fomento de la I+D+i, en las regiones actualmente denominadas *Objetivo 1 (Objetivo*

10 Excepto los casos concretos de la SPRI, el IDEPA (antiguo IFR), el IMPIVA y el CIDEM.

Convergencia, en el próximo periodo de programación 2007-2013). Además, las ADRs están participando en una amplia variedad de programas conectados con las políticas nacionales, comunitarias y tienen experiencia para seguir gestionando, en sus territorios, los programas comunitarios futuros.

5. En la concesión de ayudas a los proyectos de inversión, las ADRs establecen criterios prioritarios relativos a la cohesión social y territorial frente a los de eficiencia, como los siguientes: a) que supongan la creación de una nueva empresa, b) según la tipología del beneficiario –mujer, joven, minusválido, mayor de 45 años, etc, c) la cifra de creación de empleo, d) la ubicación territorial donde se implantará la inversión, e) las altas tecnologías y las Empresas Innovadoras de Base Tecnológica (EIBT) y f) la pertenencia a sectores estratégicos regionales. Sin embargo, la propia naturaleza de la actividad económica provoca que exista mayor demanda de ayudas allí donde existe mayor dinamismo económico y, en definitiva, acaban imponiéndose los criterios de eficiencia.
6. Mediante las empresas participadas, tratan de mejorar las condiciones de financiación de las empresas, así como el establecimiento de una relación más directa, personalizada y menos burocrática con los beneficiarios finales.
7. El positivo impacto ejercido por los gastos en I+D+i sobre la evolución del entorno socioeconómico por una doble razón: a) cada euro invertido en I+D, desemboca finalmente en inversión productiva y, b) estadísticamente, existe una mayor proporción de empresas que realizan inversión productiva como consecuencia de proyectos previos de I+D. De no existir las ayudas regionales a la I+D+i, los gastos realizados tanto por las empresas como por las instituciones públicas, o bien, a) se ralentizarían al tenerlos que financiar en su integridad; ó b) se pospondrían ó, por último, c) se aborzarían en otros centros de investigación.

3.2. Limitaciones, debilidades y amenazas de las ADRs

Con la perspectiva del tiempo transcurrido desde la creación de las distintas ADRs, se puede afirmar que estos entes no han sido la panacea ni la solución definitiva al problema de la falta de iniciativa y de espíritu empresarial (VELASCO y ESTEBAN, 1997). Por el contrario, han emergido algunas deficiencias que pudieran representar una seria amenaza en el futuro para la consecución de los objetivos previstos. Entre otras debilidades y amenazas, destacan las siguientes:

1. En primer lugar, la acusada falta de «*autonomía en la gestión*» de las ADRs frente al poder político regional invalida que su gestión sea más ágil, eficiente, eficaz y cuente con una estrategia firme y nítida en el medio-largo plazo (VELASCO y ESTEBAN, 1997).



El gobierno regional financia casi en su totalidad los recursos de las ADRs y, por tanto, “*manda*” nombrando y removiendo a los directivos. Sería deseable que hubiera un acuerdo entre los partidos mayoritarios para garantizar la necesaria estabilidad y autonomía en el equipo directivo, al margen de los resultados electorales y del partido político vencedor.

2. En segundo término, la tendencia a “*reclutar*” trabajadores y “*funcionarios*” de otros organismos y entes públicos regionales, provoca el grave inconveniente de la falta de personal con *experiencia previa en la gestión empresarial*. Adicionalmente, los máximos responsables son nombrados y cesados “políticamente” estando, por tanto, expuestos al ciclo político electoral y, adicionalmente, a la figura del Consejero responsable de la promoción económica territorial. En ocasiones, el cambio del Consejero afecta masivamente a todos los órganos directivos, incluso siendo del mismo partido político que sustenta al gobierno regional. En definitiva, se obstaculiza la adopción de unos *patrones estrictamente profesionales* y adecuados a los que se requieren en el mundo de los negocios.
3. En tercer lugar, se debe evitar el “*resurgimiento*” de una cierta burocracia y de actitudes “defensivas” al primar aspectos de control jurídico del gasto sobre los de mayor eficiencia y eficacia de éste. Así, sería deseable mayor agilidad administrativa en la gestión diaria de los proyectos de inversión.
4. En cuarto lugar, se debe tener en cuenta que no son suficientes las subvenciones a la inversión en sí mismas sino que, adicionalmente, hay que abaratar el resto de la financiación, por ejemplo mediante avales, porque puede constituir un estrangulamiento real y efectivo a las inversiones de las PYMES y de los nuevos emprendedores. En consecuencia, resulta necesario el desarrollo de nuevos e innovadores instrumentos financieros, así como mayor énfasis en el capital riesgo, las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), el capital semilla, los “*business angels*”, los microcréditos, los créditos participativos, etc.
5. En quinto lugar, resulta criticable los retardos que se producen en la obtención final de la financiación desde que se inicia la solicitud. De este modo, el periodo de maduración de las inversiones realizadas para poder justificar y certificar los proyectos duran de media 3 años para los pequeños proyectos (de 4 a 5 si se producen incumplimientos parciales), mientras que los grandes tienen una duración media de 4 a 5 años. Estos retardos agravan la situación de financiación especialmente en el caso de las empresas de nueva creación (el 35%).
6. La información obtenida, actualmente, a partir de los distintos informes y memorias anuales publicados por las ADRs, así como de sus respectivas páginas web, resulta más bien escasa, pobre, poco uniforme y muy difícil de poder homogeneizar o com-

parar. Además, a medida que transcurren los años, se tiene la “sensación” de que cada vez es menor la información presentada, dándose la circunstancia de que algunas ADRs incluso han dejado de publicar sus memorias anuales de actividades. Esta situación constituye una deficiencia apreciable al impedir la realización de estudios externos sobre el impacto micro y macroeconómico de estas entidades públicas sobre su entorno territorial. Por tanto, sería deseable que, tanto a efectos de investigación académica como de “*interés y conocimiento público*”, existiera un informe de carácter anual, continuista en los apartados y con una cierta homogeneidad en su presentación, con el objetivo de poder realizar estudios de impacto territorial¹¹ y análisis de evaluación de la eficiencia y de la eficacia comparativos. Se detecta una tendencia a la “*no información*” pública, frente a etapas anteriores. Por añadidura, se trata de valorar no sólo los datos cuantitativos logrados, sino también de analizarlo desde una perspectiva cualitativa.

7. Por último, la necesidad de crear y utilizar indicadores de realización, resultados e impacto más realistas y fiables, para medir la eficiencia en este tipo de intervenciones, como por ejemplo de la *inversión privada inducida*, en cuyo caso se podrían utilizar dos ratios: a) inversión generada/coste e b) inversión generada/empleo nuevo y mantenido.

4. Conclusiones

Las conclusiones más relevantes que se derivan de la evolución en los principales rasgos característicos de las ADRs y del balance realizado, se centran en los aspectos relativos a su financiación, dependencia política, líneas estratégicas de acción y principales indicadores económicos. Más específicamente son las siguientes:

1. Los recursos financieros se reducen en la mayoría de las ADRs a las aportaciones de fondos corrientes y de capital realizadas por las propias CCAA, lo que implica una elevada tendencia o “*apetencia al control político*” de estos entes, más teniendo en cuenta la “*influencia*” que se puede ejercer sobre determinados sectores y estamentos empresariales regionales. Para el futuro, sería deseable un incremento de los fondos procedentes de fuentes alternativas, tales como la participación de otras instituciones públicas o privadas, implicando principalmente a éstas últimas.

¹¹ En el mundo anglosajón, la cultura de los análisis de impacto territorial y de evaluación de la eficiencia son habituales, estando los agentes implicados concienciados de su necesidad y habiendo superado los recelos que toda evaluación en el ámbito público trae consigo. De hecho, existen multitud de estudios académicos sobre estas cuestiones. A modo de ejemplo ilustrativo, se citan los siguientes estudios para el caso de Irlanda: Lenihan (2004); Lenihan, Hart and Roper (2003); Hart and Scott (1994).



2. El carácter de las ADRs como entes públicos dependientes, financiera y políticamente, de los gobiernos regionales, propicia que estén sujetas al ciclo político. Así, en las elecciones autonómicas de 1995, las de 1999 y, por último, en las del año 2003, varias CCAA cambiaron el signo político de su gobierno regional lo que afectó al equipo directivo de dichos entes (incluso se vio afectado por el simple cambio de Consejero responsable, dentro del mismo partido político gobernante), dando al traste con la pretendida independencia y autonomía de gestión de estas sociedades de desarrollo económico territorial.
3. Del análisis de la distribución del gasto realizado por las ADRs, se constata su orientación hacia el impulso de los factores que contribuyen a un crecimiento económico estable mediante: la creación de infraestructuras tradicionales y tecnológicas modernas, la mejora de las condiciones de competitividad de las empresas regionales y el estímulo inicial para la generación de factores intangibles, cada vez más imprescindibles, como la innovación, la tecnología, los servicios variados a las empresas y la calidad. Se requiere de un gran esfuerzo imaginativo para estimular la iniciativa empresarial privada a partir de la actuación pública.
4. Las ADRs deberán tener presente los principales programas comunitarios futuros, de los que pudieran ser intermediarios en la gestión y, adicionalmente, para la obtención de financiación adicional con la que contribuir al cumplimiento de sus objetivos. El documento clave que marcará las líneas estratégicas de la Comisión en el ámbito de la promoción económica y del tejido productivo, en el futuro periodo de programación 2007-2013, es el *Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (2007-2013)* que está en sintonía con la *Agenda de Lisboa* y la *Estrategia de Gotemburgo*. Este Programa Marco trata de reunir todas las medidas relativas a los ámbitos de la iniciativa empresarial, las PYMEs, la competitividad industrial, la capacidad de innovación, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las tecnologías medioambientales que, hasta ese momento, estaban reguladas en varias Decisiones y Reglamentos; sus objetivos básicos son: fomentar la competitividad de las empresas (en especial, las PYMES), promover la innovación y acelerar el desarrollo de la sociedad de la información. Otros documentos a tener en cuenta porque establecen líneas estratégicas a seguir, son: los Informes Anuales sobre la *Aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa*; el *Programa Europeo en favor del espíritu empresarial* y el *Informe Final de Evaluación del Programa plurianual a favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005)*.

Bibliografía

- CASTILLO, J. DEL; BARDETA, B. Y GOMEZ-LARRAÑAGA, P. (1991): «La eficacia de las ayudas públicas para la creación de pequeñas empresas». *Políticas Públicas de Ayuda y de Promoción Económica. Una valoración*. Departamento de Economía. Diputación Foral de Guipuzcoa. San Sebastián.
- COM (2004): 64 final, Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre la *Aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa*, de 11.02.2004.
- COM (2004): 70 final, *Programa europeo en favor del espíritu empresarial*, de 11.02.2004.
- COM (2004): 1460, *Informe Final de Evaluación del Programa plurianual a favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005)*, de 15.11.2004.
- COM (2005) 121 final, decisión de la Comisión, por la que se establece un *Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (2007-2013)*, de 6.4.2005.
- ECHEBARRIA, M^a.C. (1992): Las Agencias de Desarrollo Regional en España en los años 80. Creación, evolución, análisis comparado y evaluación de un caso: la SPRI. Tesis Doctoral. Bilbao.
- ECHEVARRIA, M.C. (1993): «El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española». *Boletín Económico de ICE*, nº 2387, del 18 al 24 de octubre. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- EURADA (1993): *Information file*. European Association of Development Agencies.
- FERRARO, F.J. (1997): “Criterios para el diseño de la política industrial regional”. *Economía Industrial*, nº 317. Ministerio de Industria y Energía. Madrid.
- GOERLICH, F.J., MAS, M. y PÉREZ, F. (2002): “Concentración, convergencia y desigualdad regional en España”, *Papeles de Economía Española*, 93, 17-36.
- HART, M AND SCOTT, R (1994): “Measuring the effectiveness of small firm policy: some lessons from Northern Ireland” *Regional Studies* 28 (8) 849-858.
- HUGHES, J.T. (1998): “The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach”. *Urban Studies*, Vol. 35, n. 4.



- LENIHAN, H. (2004): "Evaluating Irish industrial policy in terms of deadweight and displacement: a quantitative methodological approach". *Applied Economics*, 36, 229–252.
- LENIHAN, H.; HART, M. y ROPER, S. (2003): "Evaluating the Net Additionality of Industrial Development Assistance in Ireland". Paper presented at the *Regional Science Association Conference* in Yvässkylä. Finland, August, 2003.
- MAWSON, J. y MILLER, D. (1983): "Agencies in Regional and Local Development". Centre for Urban and Regional Studies. University of Birmingham. Paper presented at the Conference of the Regional Studies Association on Local Enterprise Agencies: their role in Regional Development. Held at the University of Manchester, 12th, November 1982.
- PARLAMENTO EUROPEO (1989): Informe elaborado en nombre de la Comisión de Política Regional y de Ordenación del Territorio, sobre las Sociedades Regionales de Desarrollo como factor de la política regional. Documentos de Sesión. Documento A2-373/88.
- PLAZA, B. y VELASCO, R. (2001): *Política industrial de las Comunidades Autónomas*. Círculo de Empresarios Vascos. Bilbao.
- SAUBLENS, CH. (1991): "Relations between the Development Agencies and the EC". Working Paper. *Second European Congress of Development Agencies*. Development Agencies in view of 2000. Organised by the CEMR Development Agency Network with the financial support of the European Commission. Brussels, 2-3-4 December 1991.
- URUEÑA, B. (1995): Sector Público Empresarial y Desarrollo Económico Territorial en España: Las Agencias de Desarrollo Regional. Tesis Doctoral. Valladolid.
- URUEÑA, B. (1996): "Las Agencias de Desarrollo Regional en España durante la década de los noventa. Referencia a la estructura económica y financiera". *EKONOMIAZ*, N° 36, pp. 204-220. Vitoria.
- URUEÑA, B. (2005): "Impacto de las entidades de promoción económica sobre el desarrollo regional: aproximación metodológica". Boletín Económico de Información Comercial Española, N° 2.856. Del 26 de septiembre al 2 de octubre de 2005. Madrid.
- TUROK, I. (1991): "Policy evaluation as science: a critical assessment". *Applied Economics*, 23, 1543–1550.
- TURPIN, D. (1991): "Development Agencies and Regional Planning". Working Paper. *Second European Congress of Development Agencies*. Development Agencies in view of 2000. Organised by the CEMR Development Agency Network with the financial support of the European Commission. Brussels, 2-3-4 December 1991.



- VELASCO, R. (1991): "The role of Development Agencies in European Regional Policy". *A Report for the DG XVI of the European Commission*. August, 1991.
- VELASCO, R. y ESTEBAN, M. (1997): "Agencias de Desarrollo y liderazgo regional. Avisos para navegantes". *Economía Industrial*, nº 317. Ministerio de Industria y Energía. Madrid.



BALANCE SOBRE LA POLÍTICA DE EMPRESA PÚBLICA AUTONÓMICA

María Gómez Agustín *

1. Introducción

A lo largo de las últimas tres décadas, la estructura territorial del Estado se ha visto sometida a un rápido e intenso proceso de descentralización de competencias desde la Administración Central a las Administraciones Territoriales, en especial, hacia las Comunidades Autónomas. En estos momentos, España es según los organismos internacionales (FMI, OCDE) el país más descentralizado del mundo desarrollado. Desde el punto de vista económico, esta dinámica se ha caracterizado por tres rasgos fundamentales: un aumento del gasto público y del endeudamiento autonómico, una expansión de su burocracia y un incremento espectacular del sector público empresarial en sentido amplio.

A diferencia de lo que ha sucedido en otros estados descentralizados, el Estado Autonómico español ha aumentado, en lugar de estabilizar o reducir, el tamaño total de las Administraciones Públicas. La creación “ex novo” de una burocracia regional unida a una desconexión entre las decisiones de gasto de las autonomías y su responsabilidad sobre los ingresos han inducido un comportamiento financiero poco ortodoxo por parte de las CCAA. Los sucesivos intentos de racionalizar la financiación de estas administraciones se han visto en buena medida debilitados por la creación de un sinfín de organismos, convertidos en un instrumento de endeudamiento, que escapa a los límites y controles de la contabilidad pública y puede poner en peligro el mantenimiento de los equilibrios presupuestarios dentro de los márgenes del Pacto de Estabilidad.

En este sentido, en los últimos años se han incrementado, en volumen y en variedad, las diferentes prácticas de elusión de las limitaciones al endeudamiento que plantean las exigencias del Pacto de Estabilidad (PEC) y de la Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP). Los gobiernos autonómicos españoles se han intentado saltar estos límites a través de mecanismos de endeudamiento “extra presupuestario” y “creativo” que no computan dentro de lo que se contabiliza como “endeudamiento público autonómico”.

* Economista.

2. Evolución del endeudamiento de las administraciones territoriales respecto al endeudamiento total

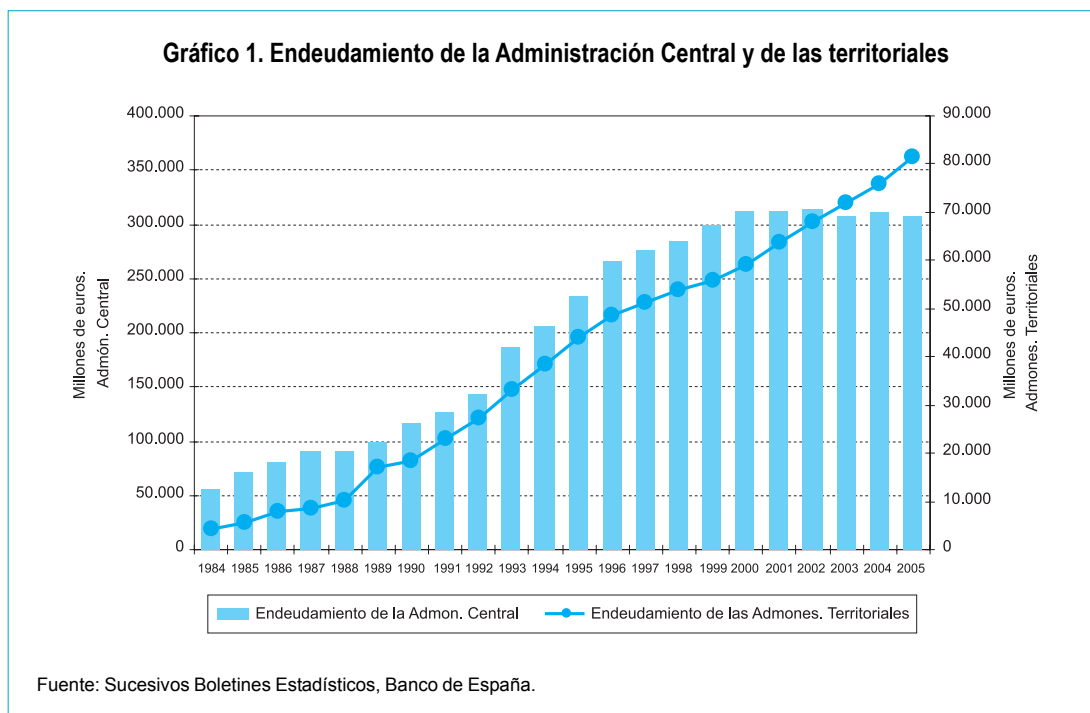
En los últimos diez años el endeudamiento total de las Administraciones Públicas se ha recortado en más de veinte puntos en términos de participación en el PIB. Ha descendido de casi el 67% que representaba en 1996 al 43% en el cuarto trimestre de 2005. Sin embargo, este recorte de 24 puntos porcentuales ha quedado exclusivamente reflejado en la deuda de la Administración Central¹, mientras las Administraciones Periféricas la han incrementado de manera más que sustancial. Entre 1995 y 2005, el endeudamiento oficial de las haciendas territoriales ha aumentado en casi 38.000 millones de euros y actualmente representa casi el 10% del PIB.

Por otra parte, si se observa la trayectoria en el largo plazo, en los últimos veinte años, el endeudamiento total de las Administraciones periféricas se ha multiplicado por veinte y su participación en el PIB ha pasado de ser un 2,7 por 100 en el cierre de 1984 a casi un 10 por 100 según los últimos datos de 2005. Aunque partía de niveles muy bajos, ese incremento apunta una trayectoria inquietante, como puede observarse en el gráfico siguiente. Por añadidura, el endeudamiento de las Administraciones Territoriales no sólo ha crecido más y más rápido que el de la Administración Central sino que además es más caro. Esto significa que la emisión de deuda por parte de las Haciendas Periféricas tiene una prima de riesgo mayor que la de la Administración Central. Es decir, los mercados financieros confían menos en la capacidad de disciplina presupuestaria de las CCAA que en la del Estado. Esa tendencia tenderá a acentuarse, de manera inexorable, si se permite a las autonomías liberarse de las restricciones que en la actualidad les impone la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Aunque el Estado puede emitir obligaciones o apelar al mercado de crédito, la emisión de títulos de deuda pública se ha convertido en uno de los instrumentos más importantes de su endeudamiento. En el caso de la Administración Central supone un 94,7 por 100 del total esa magnitud frente al 85 por 100 de hace una década. Esto es así, entre otros motivos, porque la fuerte caída de tipos de interés producida por el ingreso en la UEM ha hecho más atractivo y barato el recurso a la deuda. Ahora bien ha sido en las CCAA en donde esa modalidad de endeudamiento ha tenido una mayor progresión pasando de representar un 39,8 por 100 de su total de deuda en 1995 a un 52,1 por 100 en 2005². Otros dos aspectos interesantes son el mayor coste de la deuda autonómica y el plazo de su vencimiento. Por lo que se refiere al primer aspecto, las emisiones realizadas por la Administración Central son más caras que las de las CCAA cuya prima de riesgo suele ser superior en 50 puntos básicos respecto a la de la Deuda Estatal y, en algunos casos, el diferencial incluso llega a ser de 100 puntos básicos. Este dato resulta muy interesante en cuanto a lo que pone de manifiesto, puesto que a pesar de que

1 Aquí resulta importante destacar que en el período 1996-2005 se produce una quiebra en la tendencia alcista del endeudamiento del Estado gracias al esfuerzo de consolidación fiscal llevado a cabo por los gobiernos de ese período.

2 Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.



“en última instancia” sería tan difícil que se produjese la quiebra de la administración de una Comunidad Autónoma como que se produjese la de la administración del estado, a las autonomías el mercado les impone una prima de riesgo muy superior a la que asigna a la Administración Central lo que refleja la enorme desconfianza de los mercados financieros en la responsabilidad fiscal y presupuestaria de las Haciendas periféricas.

En lo que respecta al plazo de vencimiento, en las Comunidades Autónomas se ha ido sustituyendo deuda a corto por deuda a largo plazo. En la actualidad, el 95 por 100 de la deuda emitida es a largo plazo y un 93 por 100 de los préstamos y créditos tienen también este vencimiento. Esto ocasiona un lastre negativo para futuras oportunidades de endeudamiento.

3. Evolución de la deuda vinculada a las empresas públicas respecto del total de la deuda de las comunidades autónomas

A pesar del espectacular incremento del endeudamiento oficial de las Comunidades Autónomas, existen ciertas limitaciones al mismo³. Paradójicamente, esas limitaciones han ocasionado una serie de efectos perversos como lo son todo los mecanismos de elusión de las mismas cuyo objetivo es mantener unos niveles de deuda y déficit “oficialmente” bajos.

³ Las principales limitaciones son el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y la Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP) que más adelante se comentará su implantación y los efectos que han tenido en cuanto a la resolución de este importante problema.

Las prácticas más habituales de camuflaje son las siguientes:

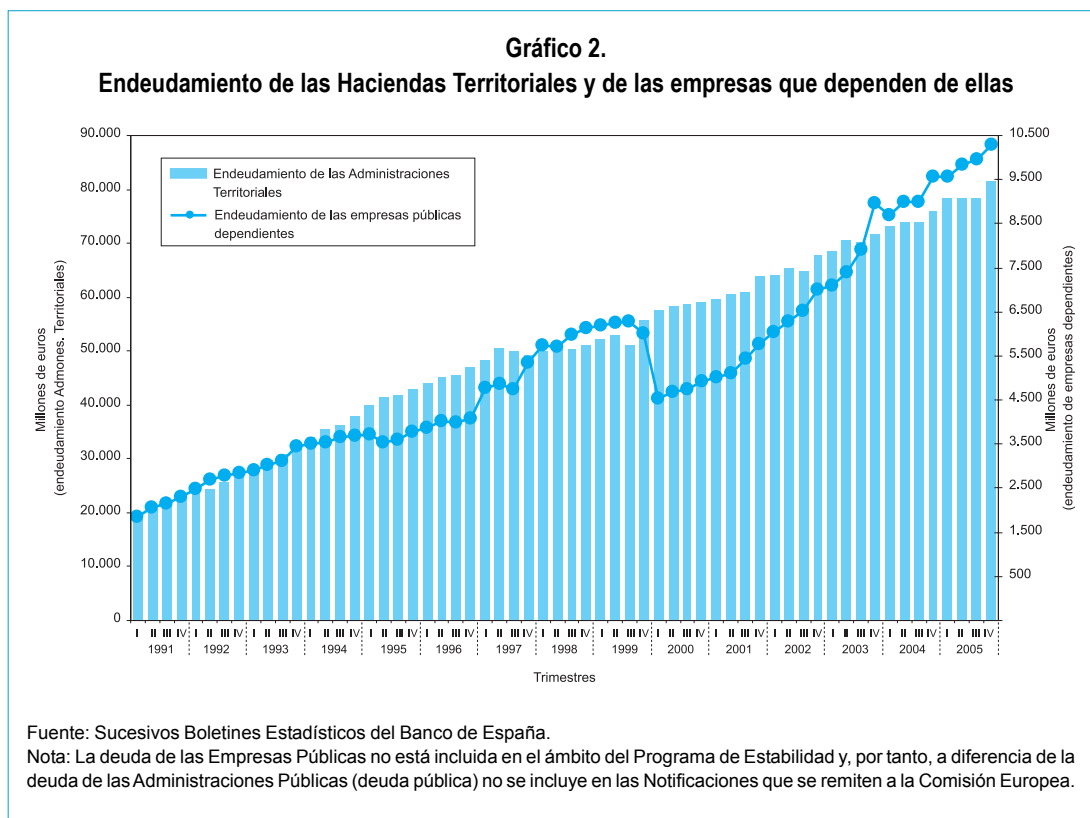
- La creación de empresas públicas, justificada casi siempre por la persecución de un noble objeto social que en teoría contribuye a mejorar la gestión pública pero cuya finalidad principal es desviar endeudamiento del presupuesto y así eludir los límites normativos a los que está circunscrito.
- La participación en empresas tanto públicas como privadas cuyo endeudamiento tiene como responsable último, en todo o en parte la administración de las CCAA.
- Los compromisos fuera de balance, como pueden ser:
 - los avales públicos concedidos y no contabilizados en ninguna parte hasta su realización. En la contabilidad de las Administraciones Territoriales no existe ninguna cuenta de pasivo que provisione los avales antes de realizarse,
 - contratos de “leasing” en virtud de los cuales se paga una especie de alquiler con opción a compra en el que se incluye parte del principal y parte de los intereses de la obra que en veinte años pasa al activo de la Administración a que corresponda,
 - y la financiación mediante el llamado “modelo alemán” que implica el pago aplazado de los créditos normalmente destinados a infraestructuras.

En este caso, el análisis se centrará en el estudio de la importancia del mecanismo de evasión por la creación/financiación de empresas públicas y el efecto que sobre el mismo tienen las limitaciones normativas impuestas en los últimos años.

3.1. Endeudamiento de las empresas públicas y endeudamiento autonómico

El mecanismo estrella de endeudamiento “extra-presupuestario” que no computa en las cuentas de las autonomías se ha producido vía endeudamiento de empresas públicas.

El SEC-95, que entra en vigor a partir de 2000, introdujo nuevos criterios en la contabilidad nacional que tienen repercusiones importantes sobre la decisión de qué empresas consolidan su endeudamiento con el endeudamiento autonómico. Establece un cambio en el concepto de Administración Pública y, por lo tanto, en la inclusión o exclusión de los resultados económicos de un ente en sus finanzas. Ahora se atiende a un criterio de mercado, es decir cuando una unidad económica orienta su producción de bienes o servicios al mercado, independientemente de su titularidad pública, privada o mixta, sus magnitudes económicas deben excluirse de las cuentas consolidadas de la Administración Pública.



A pesar del cambio normativo del SEC 95 en el que se discrimina qué deuda de qué empresas públicas consolidaba a efectos presupuestarios con la de las Comunidades Autónomas y cuál no (véase el salto en el comienzo de 2000 año en que empieza a aplicarse el nuevo criterio contable), en los últimos años se ha incrementado de manera casi exponencial el endeudamiento de las empresas públicas adscritas a algún tipo de administración periférica como se puede apreciar en el Gráfico 2.

Como se puede observar en el gráfico al principio del año 2000 (momento en que empieza la aplicación de la SEC-95) se produce una reducción drástica del endeudamiento de las empresas públicas dependientes, ya que a éste hay que restarle el de las empresas que pasan a consolidar deudas con la Administración. En cualquier caso, el endeudamiento de las sociedades que no consolidan vuelve a crecer con tendencia alarmante en los años siguientes. Esa tendencia es cada vez mayor puesto que desde 2000 las empresas que “no consolidan deuda” han multiplicado su endeudamiento por dos y medio, lo que nos sitúa ante un escenario muy inquietante.

4. Mecanismos de Control: Evolución normativa

En las últimas dos décadas, el proceso de creación de empresas públicas ha sido muy importante. Incluso tras los cambios en el SEC, que modificaron los criterios de consolidación del endeudamiento de las empresas en el presupuesto de las autonomías, ha proliferado la creación de este tipo de entes. Para estudiar la evolución del número de empresas públicas hay que observar como ha ido variando este concepto a lo largo de los últimos años:

- **Antes de 2000: Normativa y SEC-79**

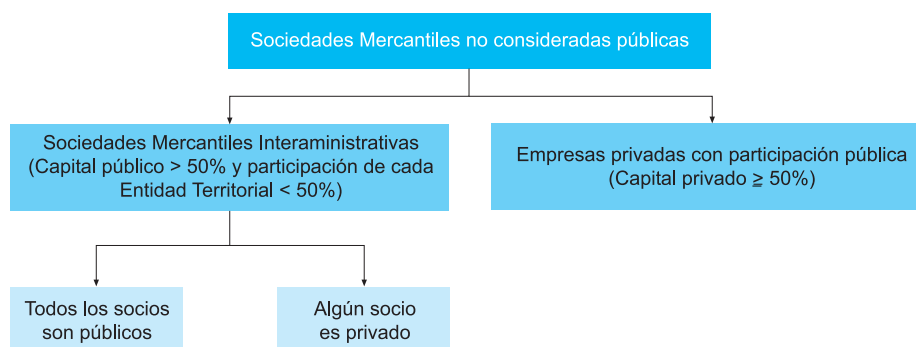
Para determinar qué compañías formaban parte del Sector Público, el criterio era el establecido por la Ley General de Presupuestaria de 1998 (y anteriores). Este era el mismo de la Ley Reguladora de la Hacienda Pública de las CCAA y de su homóloga para la Admón. Local. Por tanto se incluían en presupuestos las deudas de: "a) Las Sociedades mercantiles en cuyo capital es mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Admón. del Estado o de sus Organismos autónomos y demás Entidades estatales de Derecho público. b) Las Entidades de Derecho público, con personalidad jurídica, que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado". Este criterio de asignación, basado en el "principio de propiedad" del derecho privado era el criterio utilizado por la Dirección General de Coordinación con las HH.TT. (DGCHT) para de clasificar estos entes, organismos y empresas en estatales, autonómicos y locales.

450

Además el Sistema Europeo de Cuentas de ese periodo (SEC-79) determinaba qué deudas de qué compañías computaban a efectos presupuestarios: un ente, organismo o empresa consolidaba sus cuentas con las de las Administraciones Públicas en el caso menos del 50 por 100 de su producción tuviese como destino final la venta. Este era un criterio bastante ambiguo de muy difícil aplicación.

La DGCHT publicaba hasta el año 2000 los "Censos de Entes" del Sector Público Autonómico y del Local. En ellos se recogía información sobre las Sociedades Mercantiles participadas mayoritariamente, de forma directa o indirecta, por una Entidad Territorial. El problema es que había muchas sociedades que a pesar de tener participación pública no eran consideradas sector público⁴:

4 "El renacimiento del "INI": Situación y perspectivas del sector público autonómico y local", Círculo de Empresarios, 2000.



En 2000 se realiza una nueva clasificación de lo que incluye el Sector Público y lo que no, que es la que se utiliza en contabilidad nacional a partir de ese momento. La DGCHT publicó un estudio⁵ dirigido a complementar la relación de sociedades recogidas en los Censos de Entes e incluir las que no tenían la condición de empresas públicas, según el criterio anterior como son:

- Las Sociedades Mercantiles en las cuales ninguna de las Administraciones Territoriales, aisladamente, tenía la mayoría del capital social aunque la suma de todas ellas sí lo tenga, a estas empresas se les llama en el estudio Sociedades Mercantiles Interadministrativas.
- Las Sociedades Mercantiles que tienen una participación mayoritaria de capital privado y algún accionista público.

En dicho estudio se calculaba que existían más de 100 sociedades mercantiles con participación de varias administraciones y una mayoría de capital público (pero no consideradas públicas porque ninguna administración tenía una participación individual mayoritaria) y más de 200 con alguna participación pública pero en las que la mayoría del capital era privado. Es decir, existían 305 compañías participadas (de forma directa o indirecta) por el sector público que escapaban de todo tipo de control.

La situación era tan escandalosa que, las sociedades mercantiles en las que la mayoría de la participación era pública no estaban sometidas a un control en sus finanzas, ya que no tenían la obligación de enviar sus cuentas a la IGAE, tener ciertos límites en cuanto al endeudamiento, etc., si bien estas sociedades estaban “censadas” y se controlaba al menos su número y qué parte de ellas que pertenecía a la Administración. Pero todavía resultaba más llamativo que, aquellas compañías que tenían una parte minoritaria del capital público o en las que, aún teniendo todo el capital público, ninguna administración tenía la mayoría del mismo no figuraban siquiera en los censos de entes, es decir, eran auténticas empresas “fantasma”.

5 “Participación de las Administraciones Territoriales en Sociedades Mercantiles” – DGCHT- Octubre, 1999.

- **La Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP) introduce el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95)**

La NEP intentó solucionar esta importante vía de elusión presupuestaria incorporando el SEC-95, que entra en vigor a partir de 2000, y que establece que en el ámbito autonómico formarán parte del Sector Público “la Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquella que presten sus servicios o produzcan sus bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales”. Aunque, el resto de los organismos públicos que por razón de sus ingresos no puedan ser incluidos en la categoría anterior “tendrán asimismo la consideración de sector público”

Eurostat hace la siguiente interpretación del SEC-95: “únicamente las entidades institucionales públicas no orientadas al mercado” deben incluirse dentro del sector de las Administraciones Públicas y por tanto su endeudamiento se incluirá dentro del de la CCAA. Los requisitos, por tanto, para que una empresa incluya su endeudamiento en el de la CCAA son:

- debe ser una “unidad institucional”: es decir, si dispone de autonomía de decisión y sistema completo de cuentas,
- debe ser “pública”: es decir, debe estar controlada por la Comunidad Autónoma, es decir, esta última debe tener participación mayoritaria en el capital o control efectivo de los órganos de gobierno,
- por último, “no debe estar orientada al mercado” léase sus ingresos por ventas deben no llegar a cubrir el 50 por 100 de sus gastos de explotación o sus funciones son de redistribución de renta o riqueza.

Las discrepancias entre el anterior método contable y el actual son importantes e hicieron necesaria una etapa de transición entre ambos sistemas, debido a las grandes diferencias entre las empresas o entes que quedan incluidos o excluidos de las finanzas públicas. Con la nueva SEC no se incluían en la consolidación de cuentas con las AAPP los entes orientados al mercado y sí aquellos que obtienen sus ingresos de forma diferente (mediante subvenciones o impuestos). Dicho de otra forma, a la hora de incluir o no una empresa en la agregación de su endeudamiento con la Administración Pública se hizo un nuevo análisis de su situación con el objetivo de otorgar autonomía financiera a las empresas que cubran con ventas al menos el 50% de sus costes, o sea, con clara orientación al mercado.

Se pasó a una situación en la que había muchas empresas que tenían que comenzar a consolidar sus cuentas con las de sus respectivas CCAA y que con las cuentas también tuvieron que consolidar su deuda. A priori el problema más importante a que había que enfrentarse fue a que por la propia definición de la SEC-95 los nuevos integrantes del balance autonómico podían ser de dos clases: primera, los que tuviesen una orientación empresarial distinta a la



venta o segunda, los que teniendo como orientación empresarial la venta resultasen poco rentables. Es decir, los nuevos integrantes de las finanzas públicas serían probablemente empresas más endeudadas cuyos ingresos no eran suficientes para cubrir el 50 por 100 de sus costes de producción. Sin embargo, dentro de que esta modificación, las consecuencias que se esperaban ⁶, el descenso del nivel de endeudamiento de las empresas públicas no se ha producido. Por el contrario se ha triplicado en tan sólo cinco años.

En conclusión, el sistema SEC-95 no ha conseguido el objetivo por el que fue creado: dificultar la desviación del endeudamiento de los entes territoriales hacia sus empresas dependientes. Por el contrario, con el nuevo marco jurídico el endeudamiento de las empresas públicas que no consolidan ha crecido de forma incluso más rápida que antes. Por tanto, finalmente se hace necesario un verdadero cambio normativo que impida que las Comunidades Autónomas sigan creando empresas que se endeudan de manera incontrolada.

5. Evolución del número de empresas públicas y de su endeudamiento

5.1. Número de empresas públicas

En sentido amplio se incluirían todas las empresas en las que la Administración Territorial tiene una participación mayoritaria (de una o varias administraciones) o minoritaria, en el sentido en que se explica en el apartado 4.- a). En la Tabla 1, los datos de la columna 1999 contienen la agregación del número de empresas consideradas públicas antes de la SEC 95 y del de las “Sociedades Mercantiles no Públicas” que se explican en líneas anteriores. Los datos de la columna 2006 contienen todas las empresas que se consideran Sector Público Autonómico tras la modificación de criterio contable de la SEC-95.

⁶ El stock de endeudamiento territorial creció de manera sustancial, mientras la deuda de las empresas públicas que en buena parte se incorporaron a las finanzas de las administraciones periféricas decreció de manera ostensible.

Tabla 1. Empresas pertenecientes o con participación de las Administraciones Territoriales

	1999	2006
Andalucía	126	811
Aragón	18	157
Asturias	21	57
Islas Baleares	8	123
Canarias	38	148
Cantabria	15	47
Castilla-León	18	323
Castilla-Mancha	3	176
Cataluña	65	685
Extremadura	18	136
Galicia	28	96
Madrid	32	159
Murcia	8	57
Navarra	43	104
País Vasco	136	291
Rioja	7	34
C. Valenciana	80	199
TOTAL	1.470	3.603

** Datos del Mº de Economía y Hacienda actualizados a 10 de junio de 2006.

Fuente: Mº de Economía y Hacienda y la publicación de la Dirección General de Coordinación con las HH.TT “Participación de las Administraciones Territoriales en Sociedades Mercantiles”.

NOTA IMPORTANTE: Los datos de 2006 se han tomado de la página Web del Ministerio de Economía y Hacienda, en esta página se muestran de manera actualizada el Inventario del Sector Público Local permite acceder a la información precisa de estas Entidades Locales y demás entes de ella dependientes o vinculados, abarcando al detalle: Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales, E.A.T.I.M., Sociedades Mercantiles, Mancomunidades, Agrupaciones, Áreas Metropolitanas, Comarcas, Consorcios, Fundaciones y Asociaciones.

Ante la ausencia de información homogénea con la de los Censos de Entes (que dejaron de publicarse en 2000), incluso con la publicación “Participación de las Administraciones Territoriales en Sociedades Mercantiles” (libro del que se extraen los datos de la columna 1999) se han tomado los datos de los epígrafes: “Empresas”, “Consorcios” y “Mancomunidades” que, como mínimo, son los datos de las sociedades mercantiles adscritas a cada una de las CCAA. También resulta necesario advertir del grado de confusión y oscurantismo que rodea a la obtención de este tipo de datos, tanto es así que no hay forma de conseguir datos que sean homogéneos con los anteriores y por lo tanto 100% comparables con ellos. Por este motivo, los datos de 2006 con las necesarias cautelas.

En conclusión, aunque resulta absolutamente imposible conocer el endeudamiento de los entes cuyas contabilidades no se incluyen en las de la CCAA a la que pertenecen, los datos son bastante indicativos. A pesar de que habrá muchas empresas que se incluían en 1999, han pasado a consolidar endeudamiento y probablemente ya no estén en el listado de 2005, la proliferación de entes creados al amparo del sector público autonómico y local sigue siendo espectacular.

5.2. Endeudamiento

Según los datos facilitados por el Banco de España ⁷, la evolución del endeudamiento de dichas empresas es:

Tabla 2. Endeudamiento de las Administraciones Territoriales y de sus empresas públicas

	Endeudamiento Empresas Públicas de las CCAA y las Corporaciones Locales			Endeudamiento de las CCAA y de las Corporaciones Locales	
	Valores absolutos (en M. Euros)	%/endeudamiento de CCAA y CCLL	%/PIB	Valores absolutos (en M. de euros)	%/PIB
1985	607	10,0	0,3	5.457	3,2
1990	1.677	6,8	0,5	18.481	6,0
1995	3.798	8,7	0,8	43.894	9,8
2000	4.822	8,2	0,7	59.151	9,4
2005	10.300	12,6	1,2	81.504	9,0

Fuente: Sucesivos Boletines estadísticos del Banco de España.

Nota: La deuda de las Empresas Públicas que figura en este cuadro a pesar de que no se consolida con la de las Administraciones Territoriales se ha calculado siguiendo la metodología del PDE.

En 2005, el endeudamiento de estas sociedades, solo a nivel autonómico y local, ya se acerca a los 10.500 millones de euros y representa un 1,2 por 100 del PIB español, más del doble de lo que era en 2000, tres veces lo que era en 1995, seis veces lo que era en 1990 y diecisiete veces lo que fue en 1985. Llama curiosamente la atención que, a medida que se estabiliza la participación en el PIB del endeudamiento territorial, aumenta el de las empresas adscritas a las Comunidades Autónomas que no consolidan deuda con la autonomía de la que dependen.

En conclusión, en los últimos 25 años el endeudamiento oficial de la Administración Territorial se ha incrementado en más de 75.000 millones de euros y ha aumentado su participación en el PIB en seis puntos, llegando a representar el 9 por 100 del mismo. Paralelamente, el endeudamiento de las empresas adscritas a la Administración Periférica se ha incrementado en casi 10.000 millones de euros, llegando a ser casi un 13 por 100 del endeudamiento oficial.

⁷ Se incluye únicamente el endeudamiento de las empresas consideradas públicas y aquellas cuya deuda no está comprendida en el ámbito del PDE. Por tanto, a diferencia de la deuda de las Administraciones Públicas (deuda pública), no se incluye en las Notificaciones que se remiten a la Comisión Europea.



Por tanto la deuda total autonómica, estimando a la baja ⁸, representa casi 92.000 millones de euros, es decir como mínimo un 10,2 por 100 del PIB y sigue e incluso acentúa su tendencia alcista creando un Leviatán que será muy difícil de controlar.

6. ¿Por qué las autonomías crean tantas empresas públicas?

La justificación para la creación de estas compañías públicas tiene como argumento de fondo la supuesta ganancia de eficiencia que se derivaría de un modelo de gestión pública basado en la proliferación de empresas públicas. Sin embargo el grueso de la literatura económica no comparte esta premisa ni la evidencia empírica la avala. La eficiencia de una compañía no tiene a priori nada que ver con su adscripción o no a una Administración Pública. Es más la creación de una empresa pública solo resulta razonable si:

- el objeto social de la nueva compañía no compite con actividades que desarrolla el sector privado,
- su actividad se rige por criterios de mercado y eficiencia,
- las operaciones de endeudamiento que llevan a cabo estos nuevos entes se adecuan temporalmente a los plazos de amortización de las inversiones que financian.

Sin embargo, muchas de las empresas que se crean no cumplen ninguno de estos requisitos. En la práctica, la proliferación de sociedades públicas responde a criterios más ligados a la dinámica del proceso político que a la lógica económica. Es una clara expresión de la tendencia al crecimiento del sector público reflejada por los modelos de Elección Pública. La teoría económica y la evidencia empírica muestran que, sin restricciones institucionales rígidas y sin un sistema de corresponsabilidad fiscal claro, los gobiernos de cualquier estructura política descentralizada tienden al endeudamiento para satisfacer sin subir los impuestos las demandas de gasto de los distintos colectivos o proyectos político-empresariales concretos. La presencia de información e incentivos asimétricos –los beneficios del gasto se concentran en pocos mientras los costes se distribuyen entre todos los contribuyentes- hace que las coaliciones pro-gasto-endeudamiento tengan más posibilidades de éxito que quienes se podrían oponer a ellas.

Al mismo tiempo, la cercanía a los potenciales buscadores de rentas al poder autonómico hace más difícil para las autoridades resistir las presiones de gasto. En un esquema de estas características se crea una situación de “riesgo moral” con una propensión ilimitada al endeudamiento ya que, en pura teoría de juegos, las administraciones periféricas consideran

⁸ Ya que no se incluye la deuda de las empresas no consideradas públicas a pesar de que el responsable último de la misma es la administración.

que ante la amenaza de una quiebra potencial de sus finanzas, la Administración Central correrá en su socorro. En este contexto, los mecanismos de mercado que podrían disciplinar la gestión financiera autonómica, aumento de la prima de riesgo sobre sus bonos etc., no tienen efectividad alguna.

Un ejercicio interesante sería ver qué factores influyen de una u otra forma en la creación de empresas por las comunidades autónomas. Como se explica en líneas anteriores no hay acceso a datos fiables sobre el número de empresas que crean las autonomías para “saltarse los límites normativos” del endeudamiento, por lo que se tomará como proxy la variable “endeudamiento de las empresas públicas”⁹ de cada autonomía que es una variable indicativa del endeudamiento de cada autonomía que no se consolida en los presupuestos.

a) Endeudamiento de las Comunidades Autónomas:

A priori existe casi la certeza, a la vista de los datos del apartado anterior, de que existe algún tipo de relación positiva entre el endeudamiento autonómico y la creación de empresas públicas. En los datos por autonomías parece observarse que aquellas CCAA que están más endeudadas son también las que mayor propensión tienen a la creación de este tipo de empresas (con su endeudamiento correspondiente).

En el Gráfico 3 se puede observar que existe una fuerte relación (un coeficiente de correlación de casi el 66 por 100) entre la creación de empresas públicas o deuda extraoficial y el grado de endeudamiento de la Comunidad Autónoma. Por tanto una primera conclusión sería que existe una relación directa entre el nivel de endeudamiento de una CCAA y la creación de empresas públicas por parte de sus órganos de gobierno.

b) Fuerza política que gobierna la CCAA

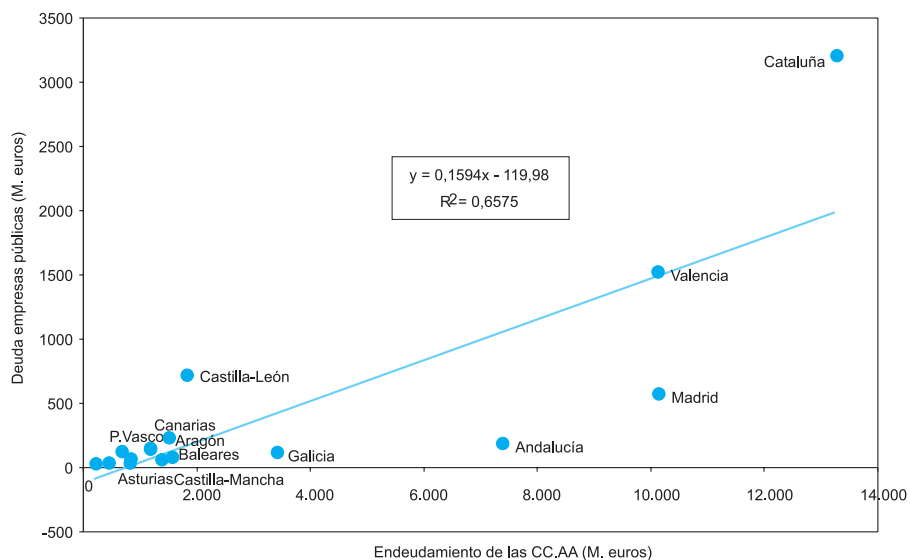
En principio se podría intuir que los gobiernos de “izquierdas” tienen cierta inclinación por la creación de empresas públicas con respecto a sus homólogos “nacionalistas” o de “derechas”.

A la vista de los datos se deduce que la ideología del gobierno autonómico no es ningún impedimento para que proliferen este tipo de empresas ya que todas las tendencias ideológicas coinciden en este punto y de hecho un cambio en el color político del gobierno no resulta nada determinante para la creación de empresas cuya deuda “escape” de su presupuesto.

9 La variable “endeudamiento de las empresas públicas” de las autonomías estima qué grado de endeudamiento extrapresupuestario realiza como mínimo cada CCAA, ya que como se ha explicado anteriormente existen otros mecanismos de ocultar deuda al margen de crear empresas públicas.



Gráfico 3.
Relación entre el nivel de endeudamiento y la creación de empresas de las Autonomías



Fuente: Boletín estadístico del Banco de España.

Nota: Dado el grado de opacidad y confusión de los datos sobre el número de empresas para realizar las relaciones se ha tomado el endeudamiento de las mismas que resulta una buena Proxy del número de empresas creadas.

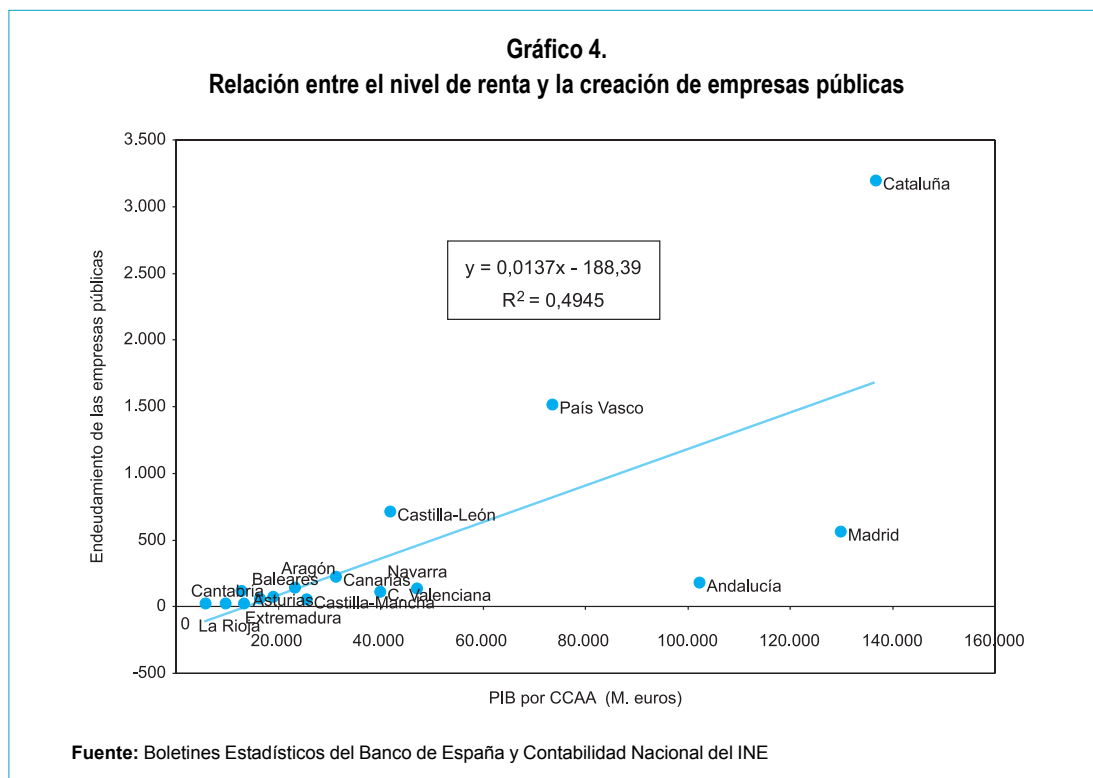
	1999	Partido en el Gobierno	2006	Partido en el Gobierno
Andalucía	394	PSOE	811	PSOE
Aragón	43	PSOE	157	PSOE
Asturias	36	PSOE	57	PSOE
Islas Baleares	18	Coalición	123	PP
Canarias	89	Coal. Canaria	148	PP-Coal. Canaria
Cantabria	22	PP	47	P. Reg. Cantabro-PSOE
Castilla-León	37	PP	323	PP
Castilla-Mancha	15	PSOE	176	PSOE
Cataluña	285	CiU	685	Coalición
Extremadura	37	PSOE	136	PSOE
Galicia	39	PP	96	PSOE-BENEGA
Madrid	80	PP	159	PP
Murcia	23	PP	57	PP
Navarra	48	UPN-PP	104	UPN
País Vasco	217	PNV	291	PNV
Rioja	7	PP	34	PP
C. Valenciana	80	PP	199	PP
TOTAL	1.470		3.603	

** Datos del Mº de Economía y Hacienda actualizados a 10 de junio de 2006.

Fuente: Mº de Economía y Hacienda y la publicación de la Dirección General de Coordinación con las HH.TT "Participación de las Administraciones Territoriales en Sociedades Mercantiles". Estos datos hay que tomarlos con todas las cautelas o precauciones que se explican en el pie de gráfico en que aparecen los datos por primera vez.

c) Nivel de renta de la CCAA

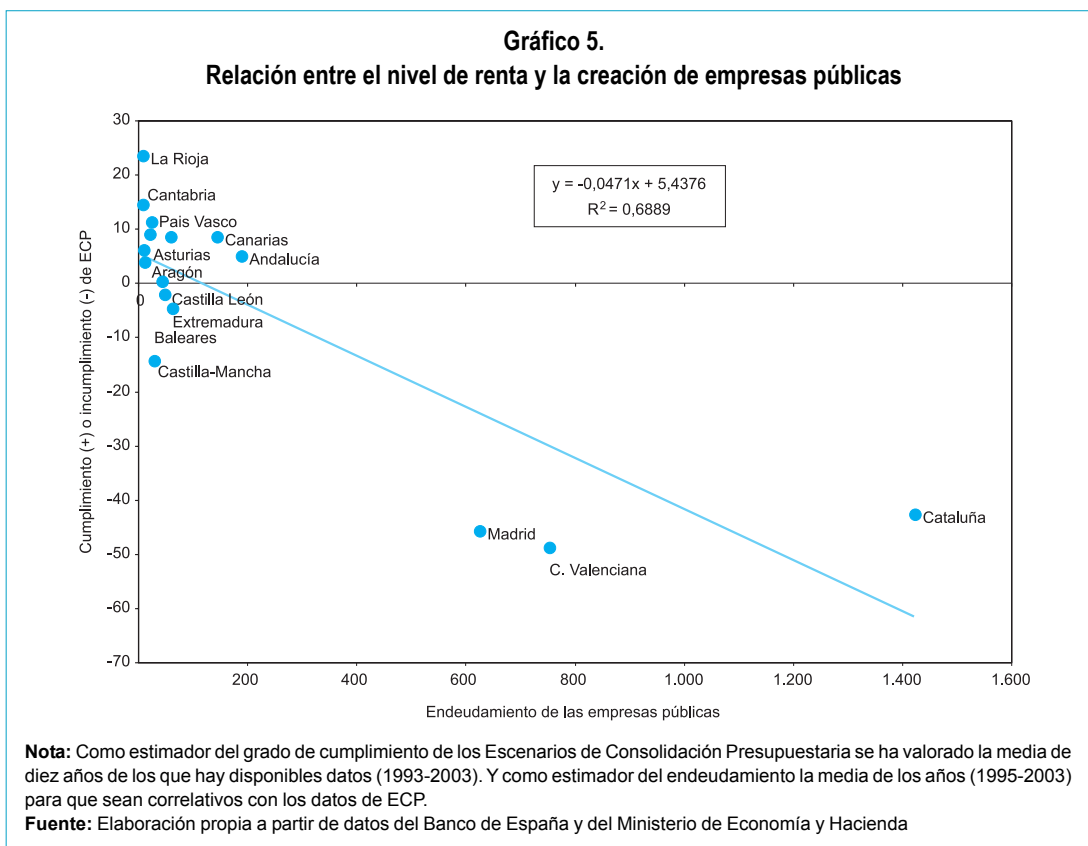
En principio la relación entre el nivel de renta de una CCAA con la creación de empresas por parte de la misma tendría que ser positiva puesto que se podría esperar que los habitantes de las autonomías con mayor nivel de renta serán los que demanden mayor nivel de prestación de servicios públicos.



Efectivamente, según se observa en la regresión anterior a mayor nivel de renta dentro de una CCAA más empresas públicas se crean (observar el coeficiente de regresión de casi el 50 por 100). Es lógico desde el punto de vista de la elevada elasticidad-renta de la demanda de los servicios públicos el que una autonomía “más rica” demande mayor nivel de servicios públicos. Lo que no resulta tan “lógico” es que los gobiernos de las CCAA recurran al endeudamiento “extra oficial” para lograrlo.

d) Cumplimiento de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria

En teoría las Comunidades Autónomas que tengan un mayor margen de endeudamiento con respecto a los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) tendrán menos necesidad de endeudarse por una vía “extrapresupuestaria”.



Tal y como se observa en el Gráfico 5 las autonomías que mayor grado de incumplimiento de su ECP presentan son las que crean más empresas públicas (el coeficiente de correlación es de casi un 70 por 100). Razonamiento que resulta absolutamente evidente: aquellas autonomías que todavía tienen un margen para llegar al límite de endeudamiento que les permite la ley no tienen una necesidad tan acuciante de crear empresas públicas u otros mecanismos que les permitan endeudarse “extra-oficialmente”.

7. Conclusiones

Primera, el endeudamiento oficial de la Administración Territorial se ha incrementado en más de 75.000 millones de euros a lo largo de los últimos 25 años y ha aumentado su participación en el PIB en seis puntos hasta llegar a representar el 9 por 100 del mismo. Paralelamente, la deuda de las empresas adscritas a la Administración Periférica se ha incrementado en casi 10.000 millones de euros, llegando a ser casi un 13 por 100 del endeudamiento oficial. Por tanto, el endeudamiento autonómica total, estimando a la baja¹⁰, representa casi 92.000 millo-

¹⁰ Ya que no se incluye la deuda de las empresas no consideradas públicas a pesar de que el responsable último de la misma es la administración.

nes de euros, es decir un 10,2 por 100 del PIB. Esta tendencia lejos de corregirse parece acentuarse y puede hacerlo más en el futuro a la vista de los procesos de reforma estatutaria en curso. Desde esta perspectiva se está creando un Leviatán cuyo control resultará cada vez más difícil y cuyo impacto negativo sobre la estabilidad presupuestaria y financiera del Estado puede ser considerable.

Segunda, las restricciones al endeudamiento establecidas por el Pacto de Estabilidad (PEC) y por la Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP) no han resultado efectivas y además han estimulado la imaginación de las autonomías para eludirlas. Los gobiernos autonómicos han diseñado esquemas para superar esos límites. Los mecanismos más comunes han sido el recurso a la introducción de sistemas de endeudamiento “extrapresupuestario” y “creativo” que no consoliden dentro de lo que se contabiliza como “endeudamiento público autonómico” y por tanto, no se incluye en las Notificaciones que se remiten a la Comisión Europea.

Tercera, el sistema SEC-95 nació con el objetivo de dificultar la desviación del endeudamiento de los entes territoriales hacia sus empresas dependientes, práctica habitual para escapar al control presupuestario. Paradójicamente, el resultado ha sido contrario al esperado. El endeudamiento de las empresas públicas que no consolidan ha aumentado con mayor rapidez que antes. Por tanto no se ha resuelto el problema. Las Comunidades Autónomas siguen creando empresas que se endeudan de manera incontrolada.

Cuarta, el sistema de financiación autonómica existente en España necesita una reforma que imponga a las HH.TT. una disciplina financiera de la que hoy carecen. Esto exige introducir una efectiva corresponsabilidad fiscal, someter las subvenciones y ayudas a las empresas públicas y privadas a la aprobación previa de los Órganos de Defensa de la Competencia e imponer restricciones normativas mucho más rígidas y eficaces tanto a la capacidad de endeudarse y a las posibilidades de crear empresas públicas por parte de las HH.TT. Por último es básico establecer un sistema efectivo y creíble de sanciones en caso de que se incumpla esa normativa.

Quinta, esta dinámica expansiva del sector público autonómico se acentuará todavía más en el futuro si a la propensión crónica al endeudamiento mostrada por las administraciones regionales se une una dinámica de debilitamiento de las restricciones legales al mismo, si no se introducen sistemas de corresponsabilidad fiscal efectivos y si las competencias económicas de las autonomías siguen aumentando sin que el Estado mantenga mecanismos de control sobre las mismas.



Números publicados:

1. PROCESOS MIGRATORIOS. ECONOMÍA Y PERSONAS.
Coordinador: *Manuel Pimentel Siles*. ISBN: 84-95531-08-9
2. LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA EN SIGLO XXI.
Coordinador: *José M^a García Álvarez-Coque*. ISBN: 84-95531-10-0
3. CIUDADES, ARQUITECTURA Y ESPACIO URBANO.
Coordinador: *Horacio Capel*. ISBN: 84-95531-12-7
4. MEDITERRÁNEO Y MEDIO AMBIENTE.
Coordinadora: *Cristina García-Orcóyen*. ISBN: 84-95531-14-3
5. LAS NUEVAS FORMAS DEL TURISMO.
Coordinador: *Joaquín Auriolés Martín*. ISBN: 84-95531-20-8
6. ECONOMÍA SOCIAL. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AL SERVICIO DE LAS PERSONAS.
Coordinador: *Juan Fco. Juliá Igual*. ISBN: 84-95531-24-0
7. MEDITERRÁNEO E HISTORIA ECONÓMICA.
Coordinadores: *Jordi Nadal* y *Antonio Parejo*. ISBN: 84-95531-26-7
8. LOS RETOS DE LA INDUSTRIA BANCARIA EN ESPAÑA.
Coordinador: *Francisco de Oña Navarro*. ISBN: 84-95531-28-3
9. VARIACIONES SOBRE LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO MEDITERRÁNEO.
Coordinador: *Pedro Schwartz*. ISBN: 84-95531-31-3
10. UN BALANCE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.
Coordinador: *Francisco J. Ferraro García*. ISBN: 84-95531-31-3

