

ESTUDIOS
DE LA FUNDACIÓN

SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

40 AÑOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA (1978-2018): BALANCE Y PERSPECTIVAS

Santiago Lago Peñas



ESTUDIOS
DE LA FUNDACION

SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD



■ 40 AÑOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA (1978-2018): BALANCE Y PERSPECTIVAS

Santiago Lago Peñas
Universidade de Vigo

Funcas

PATRONATO

ISIDRO FAINÉ CASAS
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN
FERNANDO CONLLEDO LANTERO
CARLOS EGEA KRAUEL
MIGUEL ÁNGEL ESCOTET ÁLVAREZ
AMADO FRANCO LAHOZ
MANUEL MENÉNDEZ MENÉNDEZ
PEDRO ANTONIO MERINO GARCÍA
ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ
GREGORIO VILLALABEITIA GALARRAGA

DIRECTOR GENERAL

CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA

Impreso en España
Edita: Funcas
Caballero de Gracia, 28, 28013 - Madrid
© Funcas

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.

ISBN: 978-84-17609-47-4
Depósito legal: M-5421-2021
Maquetación: Funcas
Imprime: Cecabank

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN: UNA PERSPECTIVA GENERAL	11
CAPÍTULO 2. LA DESCENTRALIZACIÓN ESPAÑOLA EN PERSPECTIVA COMPARADA	17
CAPÍTULO 3. LAS VALORACIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA: UNA APROXIMACIÓN DEMOSCÓPICA	27
CAPÍTULO 4. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS FLUJOS FISCALES INTERTERRITORIALES	37
CAPÍTULO 5. GASTO PÚBLICO: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SE HACEN PROTAGONISTAS	49
CAPÍTULO 6. GASTO AUTONÓMICO: CONFLUENCIAS Y DIVERSIDAD	57
CAPÍTULO 7. ESTABILIDAD FISCAL EN UN CONTEXTO DESCENTRALIZADO	71
CAPÍTULO 8. ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y DESARROLLO TERRITORIAL	79
CAPÍTULO 9. RETOS PENDIENTES Y PROPUESTAS DE FUTURO	87
REFERENCIAS	99

RELACIÓN DE GRÁFICOS Y CUADROS

Relación de gráficos

Gráfico 1. Índice de autoridad regional (<i>RAI index</i>)	20
Gráfico 2. Índice parcial de gobierno compartido (<i>Share-rule index</i>)	21
Gráfico 3. Índice parcial de autogobierno (<i>Self-rule index</i>)	21
Gráfico 4. Porcentaje del gasto público en manos de los gobiernos subcentrales	22
Gráfico 5. Porcentaje de impuestos en manos de los gobiernos subcentrales	23
Gráfico 6. Porcentaje del gasto público en manos de los gobiernos regionales en los países de la OCDE	24
Gráfico 7. Porcentaje de impuestos en manos de los gobiernos regionales en los países de la OCDE	24
Gráfico 8. Grado de descentralización tributaria y capacidad normativa plena en 2014	25
Gráfico 9. Deuda pública regional sobre EL PIB en los países de la OCDE	26
Gráfico 10. La percepción de las autonomías en 1980	29
Gráfico 11. Respuestas a la pregunta: ¿Cree Ud. que, en general, la creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas ha sido para España algo más bien positivo o más bien negativo?	30
Gráfico 12. Respuestas a la pregunta: ¿Cómo diría Ud. que ha funcionado durante estos años la organización del Estado en las Comunidades Autónomas?	31
Gráfico 13. Respuestas a la pregunta: Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas de organización del Estado en España. Dígame, por favor, ¿con cuál está Ud. más de acuerdo?	32
Gráfico 14. Descentralización observada y deseada por las CC. AA.	33
Gráfico 15. Porcentaje de asignación correcta de responsabilidades en prestaciones por desempleo, pensiones, educación y sanidad en 2005, 2010 y 2015	34
Gráfico 16. Financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado en 2017	41

Gráfico 17. Efecto redistributivo interregional (NUTS2). Período 1995-2009	44
Gráfico 18. Saldo relativo total per cápita vs PIB per cápita, 2014 (euros)	44
Gráfico 19. Componente potencialmente problemático de los saldos fiscales relativos, Año 2011 (euros per cápita)	45
Gráfico 20. Componente potencialmente problemático de los saldos fiscales relativos, Año 2011 (porcentaje del PIB regional)	46
Gráfico 21. Distribución del gasto y el empleo público de la Administración central, (incluida la Seguridad Social), las CC. AA. y las CC. LL. en 2018	51
Gráfico 22. Evolución del consumo público de la Administración central y las CC. AA. 1986-1994 (Porcentaje de PIB)	52
Gráfico 23. Evolución del consumo público de la Administración central y las CC. AA. 1995-2019 (Porcentaje de PIB)	54
Gráfico 24. Estimación recursiva del modelo $\Delta AC_t = \alpha + \beta \cdot \Delta CCAA_t + \varepsilon_t$ para el período 1980-1995	54
Gráfico 25. Estimación recursiva del modelo $\Delta AC_t = \alpha + \beta \cdot \Delta CCAA_t + \varepsilon_t$ para el período 1995-2019	55
Gráfico 26. Composición funcional del gasto en 2017. Presupuestos liquidados	59
Gráfico 27. Dendrograma de la composición porcentual del gasto en 2017	60
Gráfico 28. Gasto en servicios públicos fundamentales en 2017 por habitante ajustado (GPHA) y per cápita (GPC)	61
Gráfico 29. Correlación entre gasto per cápita en servicios públicos fundamentales (GPC) y ponderación por habitantes ajustados (HA)	62
Gráfico 30. Correlación entre gasto per cápita en servicios públicos fundamentales (GPC) y financiación per cápita proporcionada por el sistema (FINPC)	62
Gráfico 31. Correlación entre financiación per cápita proporcionada por el sistema (FINPC) y ponderación por habitantes ajustados (HA)	65
Gráfico 32. Peso de los conciertos y subvenciones en el gasto público en actividades educativas no universitarias, 2016	68
Gráfico 33. Porcentaje del gasto sanitario dedicado a conciertos (2017)	68

Gráfico 34. Deuda autonómica expresada en porcentaje de PIB	76
Gráfico 35. Dendrograma del incumplimiento del objetivo de déficit 2005-2015	76
Gráfico 36. Relación entre la variación en las participaciones en el stock de infraestructuras entre 1980 y 2015 y el PIB per cápita en el año inicial	83
Gráfico 37. Gasto público total per cápita. Media 2000-2008. Total Comunidades=100	83
Gráfico 38. Convergencia regional en España (1980-2018)	84
Gráfico 39. Las causas de la convergencia regional en España (1980-2018)	84
Relación de cuadros	
Cuadro 1. Impacto de la financiación y las diferencias en los habitantes ajustados sobre el gasto per cápita	65
Cuadro 2. Estimaciones de sendos modelos logit ordenado sobre preferencia en gasto sanitario y educativo	67
Cuadro 3. Incumplimientos regionales de los objetivos fiscales (2009-2016)	75

INTRODUCCIÓN: UNA PERSPECTIVA GENERAL*

* Este trabajo sintetiza y es deudor de múltiples investigaciones desarrolladas a lo largo del tiempo junto a numerosos coautores. Entre ellos, debo destacar, por la extensión y frecuencia de la colaboración, a Jorge Martínez-Vázquez, Ignacio Lago, Xoaquín Fernández Leiceaga y Alberto Vaquero. Además, Alain Cuenca, Francisco Pérez, un evaluador anónimo, y los propios Xoaquín e Ignacio han hecho valiosos comentarios a una versión anterior del texto. Todos ellos son responsables de lo bueno que pueda contener el documento. En segundo lugar, quiero reseñar el valioso *input* que me ha aportado la participación en redes de investigación y grupos de trabajo. En el primer caso, destaca la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE). En el segundo, el grupo de trabajo organizado por Jesús Ruiz-Huerta en el seno del Instituto de Estudios Fiscales, para ayudar a la reforma del sistema de financiación autonómica de 2009 y la Comisión de Expertos creada por el Consejo de Ministros y la Conferencia de Presidentes Autonómicos en 2017. En tercer lugar, debo destacar el apoyo generoso y permanente de la Fundación Funcas y, en particular, de Carlos Ocaña y Eduardo Bandrés. La amabilidad de María Goenaga, al proporcionarme materiales para el análisis demoscópico y de Silvia Mollà y Francisco Pérez, al cederme parte de los datos utilizados en el apartado 5, el apoyo de GEN (Universidad de Vigo) y la impecable asistencia de Alejandro Domínguez y Fernanda Martínez completan la nómina de reconocimientos.

Vistos en su conjunto y en perspectiva comparada, las cuatro décadas que median desde la promulgación de la Constitución Española de 1978 hasta el arranque de la tercera década del siglo XXI han sido testigos de un éxito transformador de España, de su arquitectura institucional, su sociedad y su economía. Partíamos de una dictadura, una estructura administrativa altamente centralizada, un Estado del bienestar precario y una economía globalmente mediocre en procesos y resultados. Hoy nos situamos en el puesto decimosexto entre las 22 “democracias plenas” en el mundo, según el semanario *The Economist*¹ ocupamos la décima posición en el *ranking* de países con un mayor gasto social como porcentaje del PIB², y nuestra economía y muchas de nuestras empresas son equiparables a las de nuestro entorno. Aunque la convergencia no haya sido plena, hemos avanzado notablemente. Con datos para 2019, España alcanza el 86 % del PIB per cápita medio de la zona del euro y el 90 % del promedio para la OCDE³. Pocos lo han hecho tan bien en el mismo período, a pesar de las crisis económicas y las dificultades políticas.

Este optimismo es compatible con la autocrítica. La agenda de asuntos pendientes y reformas aplazadas es extensa. No necesitamos rupturas ni revoluciones, pero sí “ajuste fino” por doquier. El objetivo de este documento es mostrar lo ocurrido en el frente de la descentralización política y financiera; los logros conseguidos, pero también los errores y tareas inacabadas, para acabar ofreciendo un listado de propuestas de reformas en el sistema autonómico en pos de un mejor funcionamiento, en términos de equidad, eficiencia, transparencia, estabilidad fiscal y rendición de cuentas. Como anticipo y resumen de lo que sigue, las ideas principales del texto son las siguientes.

- Todos los indicadores disponibles muestran la extraordinaria transformación habida. Hemos pasado de ser uno de los países de la OCDE más centralizados a situarnos en los puestos de cabeza. De hecho, dentro de la Unión Europea lideramos los *ranking* de descentralización fiscal más habituales, habiendo adelantado a países federales de larga tradición. Y lo hemos hecho en un período muy breve en perspectiva histórica.
- En segundo lugar, en general ha existido un amplio respaldo social y político al proceso y una satisfacción generalizada y creciente de los ciudadanos.

¹ *The Economist Intelligence Unit 2019 Democracy Index* (<http://www.eiu.com/topic/democracy-index>).

² *Social Expenditure Database (SOCX)* (<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>).

³ *OECD data. Gross National Income* (<https://data.oecd.org/natincome/gross-national-income.htm#indicator-chart>).

Solo en la última parte del período analizado, por razones tanto políticas (las tensiones independentistas) como económicas (la Gran Recesión), se constata un cierto retroceso de ese apoyo.

- En tercer lugar, el dinamismo y la intensidad del proceso han generado disfunciones y desarrollos desequilibrados. En particular, nos hemos olvidado de reformas importantes en el plano institucional para el correcto funcionamiento de un Estado federal como es, *de facto*, el español. Y tampoco hemos cultivado lo suficiente la cultura de la diversidad y de la lealtad entre niveles de Gobierno propia de los Estados federales.
- Cuarto, la nivelación interterritorial es muy fuerte cuando nos referimos a los recursos de los gobiernos autonómicos. Solo Australia pone el acento en corregir los diferenciales en los costes de los servicios como se hace en España. No obstante, esta redistribución interterritorial no es similar en otros instrumentos financieros. En particular, prestaciones e impuestos que afectan directamente a las familias generan flujos fiscales interterritoriales menos intensos que en la mayoría de los países de la Unión Europea. En conjunto, la redistribución interterritorial en España no es excepcional y solo las comunidades autónomas (CC. AA.) que disfrutaban de regímenes fiscales diferenciados (las forales y Canarias) o comunidades que padecen una situación de infrafinanciación relativa (Comunidad Valenciana o Murcia) se separan sustancialmente de la recta de regresión que vincula saldos fiscales y PIB per cápita.
- Quinto, la política regional, las inversiones territorializadas del Estado y las transferencias de nivelación (que permiten fortalecer capital humano y tecnológico en las CC. AA. receptoras) han apostado por el reequilibrio territorial como no se hizo anteriormente. Pero los resultados han sido discretos. El llamado “efecto capitalidad” ha reforzado la posición de la Comunidad de Madrid y la convergencia de los que inicialmente mostraban niveles de PIB per cápita más bajos se ha producido, sobre todo, por la pérdida de peso poblacional más que por un crecimiento del PIB superior a la media.
- Sexto, existen diferencias interterritoriales significativas en el nivel y composición del gasto autonómico, que vienen explicadas por las diferencias en los recursos por habitante que proporciona el sistema de financiación, la diversidad en las necesidades de gasto en las distintas funciones y las disparidades en las preferencias de los ciudadanos en cada territorio.
- Séptimo, contamos con evidencia empírica que respalda la idea de diversidad significativa en la forma en la que se prestan los servicios en los diferentes territorios. Sin embargo, no está claro que el Estado autonómico esté aprovechando una de las ventajas de la descentralización. La multiplicación de experiencias potenciales debería ser un laboratorio de ensayo en el que

los gobiernos autonómicos pudiesen inspirarse para adaptar sus políticas a los modelos que se demuestren más exitosos.

- En octavo lugar, es verdad que el nivel de gobierno autonómico ha sido una fuente de problemas para la estabilidad fiscal en los años de la Gran Recesión, pero también lo han sido la propia Administración central y la Seguridad Social; y, en conjunto, ha recortado más su gasto a la hora de afrontar la crisis fiscal. Adicionalmente, se constata una gran diversidad entre CC. AA. en el grado de cumplimiento de los objetivos de déficit.
- Finalmente, no existe ningún país federal a imitar globalmente. Todos muestran defectos y disfuncionalidades y han apostado por soluciones que contravienen los dictados de la literatura económica y política sobre federalismo. O han ensayado fórmulas imposibles de replicar, sea por condicionantes históricos o legales derivados de nuestra pertenencia a la Unión Europea; algo que nos obliga, por ejemplo, a respetar la normativa armonizada en la tributación sobre el consumo. Inevitablemente, el modelo español debe ser propio y diferenciado, ajustado a nuestras particularidades. Miremos hacia afuera para evitar errores e inspirarse en las mejores experiencias.



2

LA DESCENTRALIZACIÓN ESPAÑOLA EN PERSPECTIVA COMPARADA

La descentralización en España ha sido muy intensa en los últimos cuarenta años, sobre todo en el escalón regional de nueva creación. Sin embargo, podría haber ocurrido como en otras dimensiones; que los demás también avanzasen, y un gran salto en términos absolutos fuese moderado o incluso menor al cotejar con lo ocurrido en otros países. Para arrojar luz sobre esta cuestión, procede revisar los indicadores cuantitativos más habituales⁴.

Comenzamos con el índice RAI (*Regional Authority Index* o índice de autoridad regional en español), una medida relativamente reciente, pero de uso muy extendido por tres motivos fundamentales. Primero, por la amplitud temporal e internacional de la base⁵. Segundo, porque abarca los aspectos económicos y fiscales, pero también institucionales y políticos, de forma que ofrece una pintura general de la descentralización en cada país. Además, se construye por agregación de subíndices individuales y parciales, de forma que es posible focalizar en los diferentes aspectos de ese prisma que es la descentralización. Y tercero, porque no parecen existir alternativas globalmente mejores (Harguindéguy, Cole y Pasquier, 2019).

El gráfico 1 muestra la evolución del índice RAI desde 1977 hasta 2010, último año disponible⁶. Los resultados para España son extraordinarios. De aparecer entre los países altamente centralizados, se pasa al segundo puesto mundial en el arran-

⁴ En la panorámica elaborada por Martínez-Vázquez, Lago Peñas y Sacchi (2017) se aborda la cuestión de la medición del grado de descentralización. A ella remitimos al lector interesado.

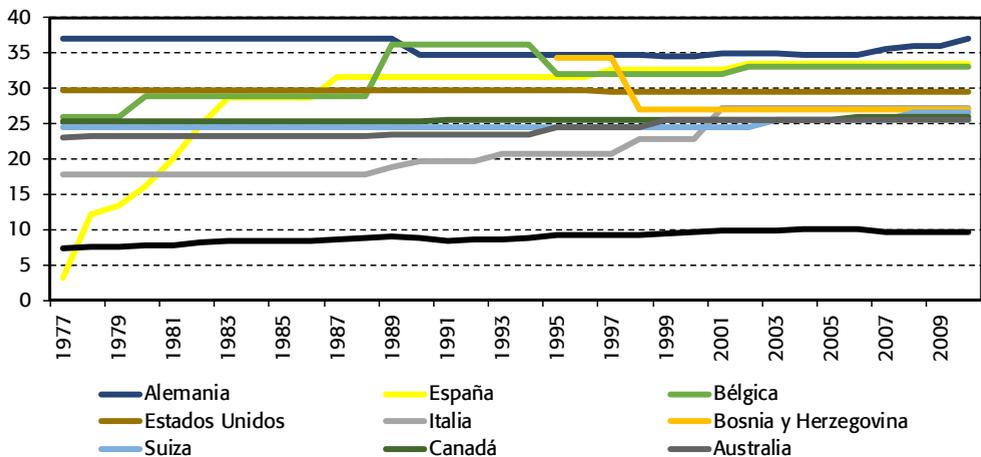
⁵ El índice abarca 81 democracias o casi-democracias y proporciona datos anuales para el período 1950-2010. Analiza y cuantifica diez dimensiones para generar los valores: profundidad institucional, ámbito de las políticas públicas, autonomía tributaria, libertad para el endeudamiento, representación parlamentaria, elaboración de leyes, y capacidad de las regiones para influir sobre las decisiones del gobierno central en políticas, fiscalidad, estabilidad fiscal y reforma constitucional. Para un mayor detalle, véase: <http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/>. Los países cubiertos por el índice son los siguientes países Albania, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Brunei, Bulgaria, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, Cuba, Chipre, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Timor del Este, Ecuador, El Salvador, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Hungría, Islandia, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kosovo, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malasia, Malta, México, Montenegro, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Serbia, Serbia y Montenegro, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, Corea del Sur, España, Surinam, Suecia, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tobago, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela.

⁶ Para simplificar los gráficos 1 a 3, solo se incluyen 10 trayectorias: la de los nuevos países con mayores valores en el año final y la media del indicador correspondiente para todo el período.

que de este siglo. Solo Alemania ha estado por delante en el conjunto del período. Países federales como Bélgica, Estados Unidos, Canadá o Australia se sitúan hoy por detrás de España. Como cualquier herramienta sintética, el RAI es susceptible de crítica y matizaciones sobre las puntuaciones concretas, como ponen en evidencia, entre otros, Pina-Sánchez (2014) y Dardanelli (2019). No obstante, los esfuerzos desplegados para superarlos siguen situando a España entre los primeros puestos en el mundo en cuanto a descentralización política y financiera en el escalón regional.

Gráfico 1.

ÍNDICE DE AUTORIDAD REGIONAL (RAI INDEX)



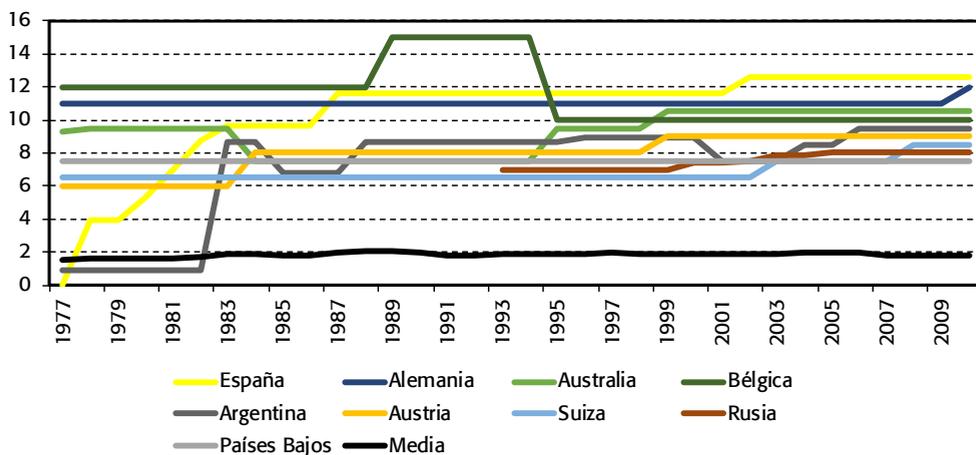
Fuente: Elaboración propia a partir de datos descargados de <http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/>

Los gráficos 2 y 3 descomponen el índice RAI en dos subíndices complementarios. El grado de autogobierno (*self-rule*) y el grado de gobierno compartido (*share-rule*). El primero mide la autoridad que ejerce un gobierno regional sobre los ciudadanos de la región y el segundo se centra en la influencia de las regiones en el conjunto del país, incluyendo la legislación nacional, los cambios en la constitución o el endeudamiento público. España aparece la primera en el caso del grado de gobierno compartido (gráfico 2) y la sexta en el autogobierno (gráfico 3); en este caso, sí por detrás de países federales como Estados Unidos, Alemania o Bélgica, pero por encima de Canadá y Australia. En los tres gráficos, el impulso fundamental se produce en los años ochenta, para detectarse una tendencia creciente desde entonces. El contraste con la evolución internacional es notable⁷.

⁷ Para evitar el efecto de las incorporaciones de países a lo largo de la muestra, la media solo toma como referencia a los países con datos desde el año inicial. El mismo criterio es seguido en las figuras 2 a 5.

Gráfico 2.

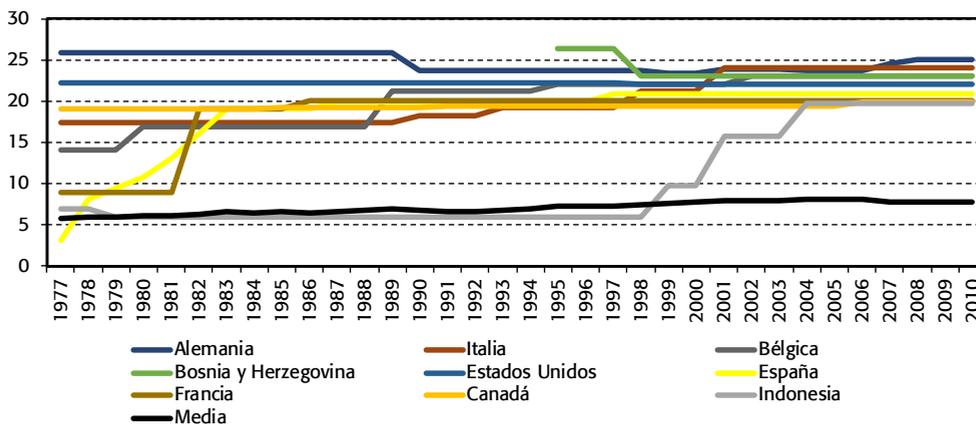
ÍNDICE PARCIAL DE GOBIERNO COMPARTIDO (SHARE-RULE INDEX)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos descargados de <http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/>

Gráfico 3.

ÍNDICE PARCIAL DE AUTOGOBIERNO (SELF-RULE INDEX)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos descargados de <http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/>

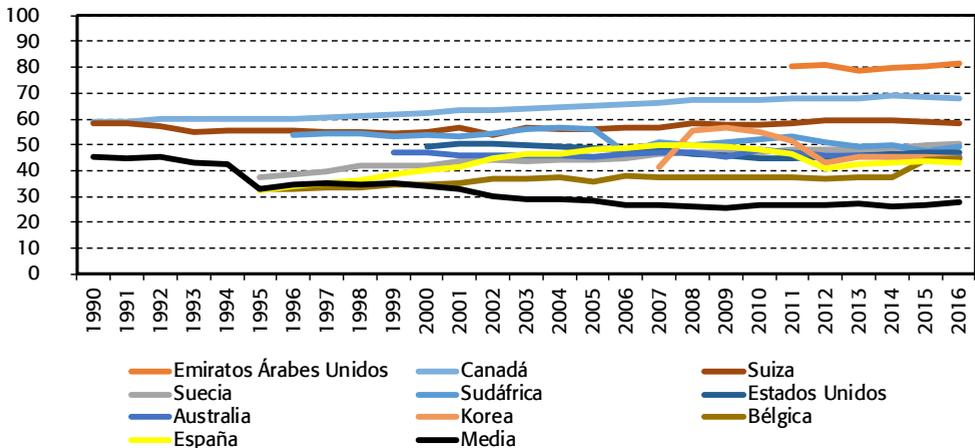
En los gráficos 1 y 3 se observa una evolución ligeramente creciente del valor promedio, mientras que en el gráfico 2 domina el estancamiento.

Cuando la atención se concentra en gastos e ingresos públicos, el diagnóstico es convergente con el anterior. Como suele ocurrir en los procesos de descentralización, la velocidad del proceso ha sido comparativamente mayor en el lado del gasto público: para los Estados resulta siempre más fácil la cesión de competencias de gasto que el poder tributario. Y los gobiernos subcentrales tienen incentivos a expandir su influencia y concentrar sus demandas en nuevas responsabilidades de gasto más que en la capacidad tributaria, porque una financiación basada en transferencias implica un menor coste político que uno que gravita sobre impuestos propios o cedidos.

Como muestra el gráfico 4, en 1995 España se situaba en la media de los países incluidos en la base de datos del FMI en cuanto a su descentralización de gasto a los gobiernos subcentrales; esto es, incluyendo los regionales y los locales⁸. Hoy está entre los diez primeros del mundo⁹. En 2016 solo se emplazaban por encima de España, de mayor a menor, Emiratos Árabes, Canadá, Suiza, Suecia, Sudáfrica, Estados Unidos, Australia, Corea y Bélgica. La descentralización

Gráfico 4.

PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO EN MANOS DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI.

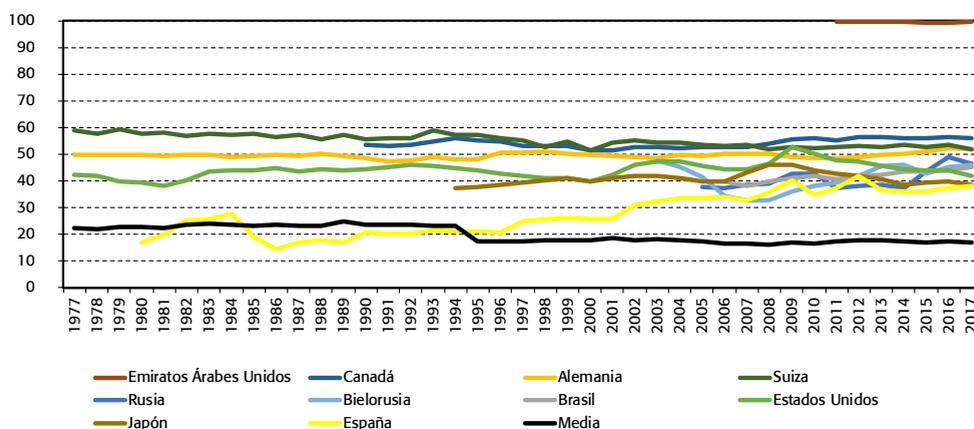
⁸ Los datos del FMI proceden de la base de datos en formato STATA disponible en: <https://data.imf.org/?sk=1C28EBFB-62B3-4BOC-AED3-048EEEBB684F>

⁹ De nuevo, para simplificar los gráficos 4 y 5, representamos solamente a España, a los países que se sitúan por encima en el año final y la media.

tributaria muestra pautas similares. En este caso, el gráfico vuelve a arrancar en 1977 y el perfil para España muestra que los avances sustantivos tardaron más, hasta mediados los años noventa. Un progreso que, combinado con la caída de la media, hace que hayamos pasado a duplicarla en la actualidad, cuando al principio de la década de los noventa estábamos por debajo. Los países que se encuentran por delante de España en el año 2016 eran, de mayor a menor, Emiratos Árabes, Canadá, Alemania, Suiza, Rusia, Bielorrusia, Brasil, Estados Unidos y Japón. De nuevo, España aparece en décima posición.

Gráfico 5.

PORCENTAJE DE IMPUESTOS EN MANOS DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI.

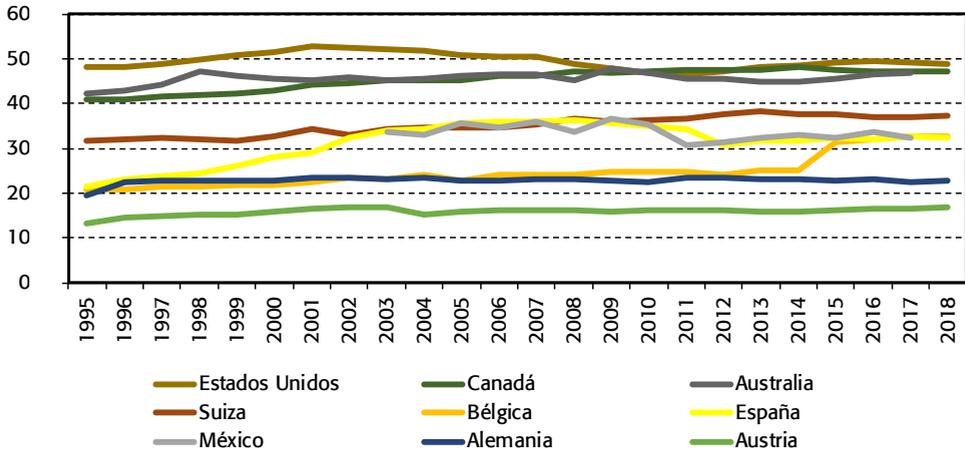
La posición de España en los *ranking* mundiales de descentralización avanza si, al igual que hace el índice RAI, la atención se centra específicamente en los niveles intermedios de gobierno, el equivalente a las CC. AA. en España. La muestra de países se reduce notablemente, porque las estructuras federales de gobierno no son la norma en el panorama internacional. La descentralización en el ámbito local es lo habitual en el mundo; pero es una descentralización, en general, con menos incidencia en la distribución del poder legislativo y ejecutivo.

En los gráficos 6 y 7 utilizamos la base de datos de la OCDE para los países desarrollados y nos limitamos a los que cuentan con niveles intermedios de gobierno¹⁰. En ambos casos España aparece de sexta. Al hablar de gasto, solo

¹⁰ Los datos de la OCDE utilizados en este apartado proceden de su base de datos sobre descentralización, disponible en: <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>. En concreto, se han utilizado la tabla 1 para la autonomía tributaria efectiva, la tabla 5 para el gasto público descentralizado, la 9 para los impuestos y la 19 para el endeudamiento público regional.

Gráfico 6.

PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO EN MANOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

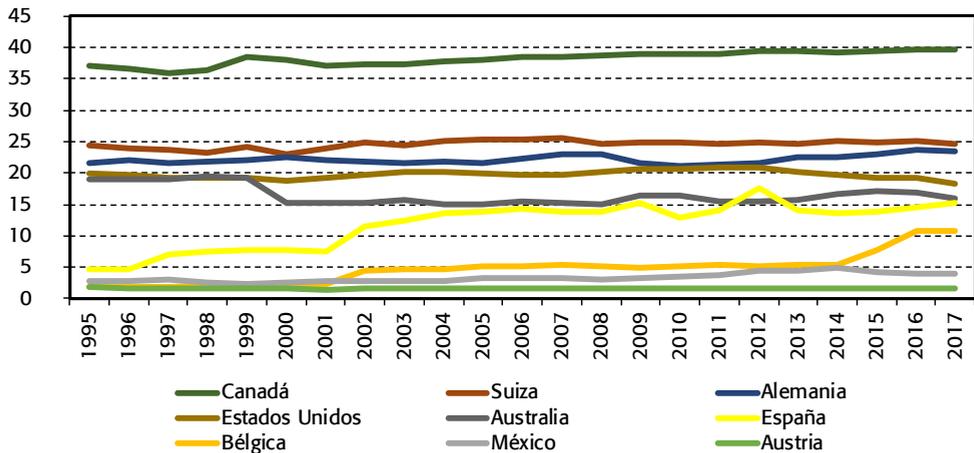


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Estados Unidos, Canadá, Australia, Suiza y (marginalmente) Bélgica se sitúan por encima de España. Y en los impuestos, Alemania sustituye a Bélgica. No obstante, para Alemania este indicador genera una suerte de ilusión óptica. Porque en este

Gráfico 7.

PORCENTAJE DE IMPUESTOS EN MANOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

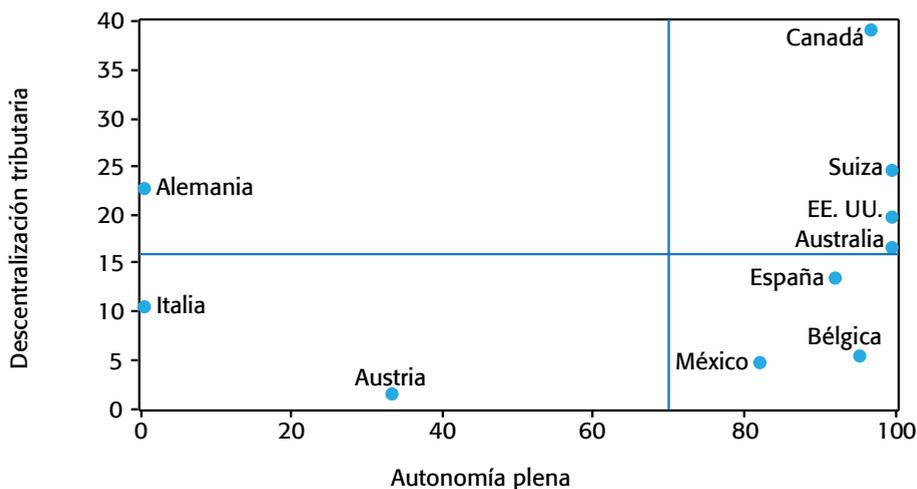


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

caso, la descentralización tributaria no concede autonomía real, sino que se basa en un sistema de participaciones territorializadas en las recaudaciones impositivas. La propia OCDE ofrece estimaciones que intentan suplir esta carencia del indicador e informar sobre el grado efectivo de autonomía. Para el propósito del trabajo, se ha seleccionado el último disponible (2014) y la información sobre el porcentaje de los ingresos regionales procedentes de impuestos sobre los que los gobiernos subcentrales cuentan con capacidad para modificar tipos impositivos y deducciones, sin necesidad de consultar con el gobierno central. Éste sería el mayor grado de autonomía posible. Los resultados aparecen en el gráfico 8, que refleja con nitidez lo apuntado más arriba. En la Unión Europea, España es hoy el líder en descentralización tributaria efectiva. Las regiones en Italia y los *Länder* alemanes no disfrutan de autonomía real; y en Austria y Bélgica los tributos en manos regionales son escasos. España estaría en el Top-5 mundial, por detrás de Canadá, Suiza, Estados Unidos y Australia (Lago Peñas y Vaquero, 2016).

Gráfico 8.

GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA Y CAPACIDAD NORMATIVA PLENA EN 2014



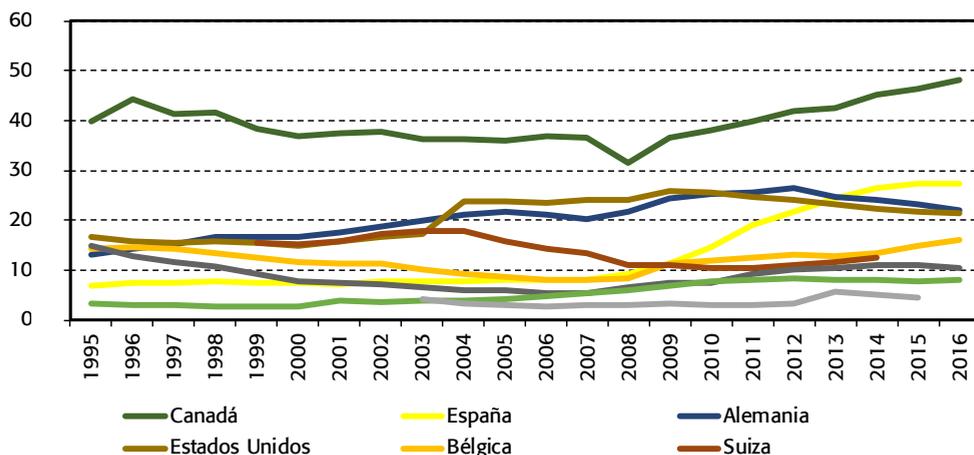
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Finalmente, el gráfico 9 recoge la evolución de la deuda pública regional sobre el PIB en los Estados miembros de la OCDE. En el último año con datos disponibles, España es el segundo país en el que los gobiernos a escala regional acumulan más pasivos financieros, por delante de EE. UU. y Alemania, tras un proceso de rápida expansión motivado por la Gran Recesión. La extensa cartera de servicios responsabilidad de las CC. AA. hizo que, ante el desplome de la recaudación tributaria, optasen por diferentes vías para obtener ingresos, incluyendo la emisión de

pasivos, créditos bancarios, deudas con proveedores y, en última instancia, deuda con la Administración Central a través de diversos mecanismos, como el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA).

Gráfico 9.

DEUDA PÚBLICA REGIONAL SOBRE EL PIB EN LOS PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

En síntesis, todos los indicadores habitualmente utilizados muestran que España es el país desarrollado que más se ha descentralizado en los últimos cuarenta años, que hoy lidera la descentralización en la Unión Europea y que solo cuatro federaciones de referencia con una larga tradición (Canadá, Estados Unidos, Suiza y, en menor medida, Australia) aparecen por delante en los indicadores de naturaleza financiera, aunque no así en el índice RAI, que incorpora dimensiones políticas e institucionales.



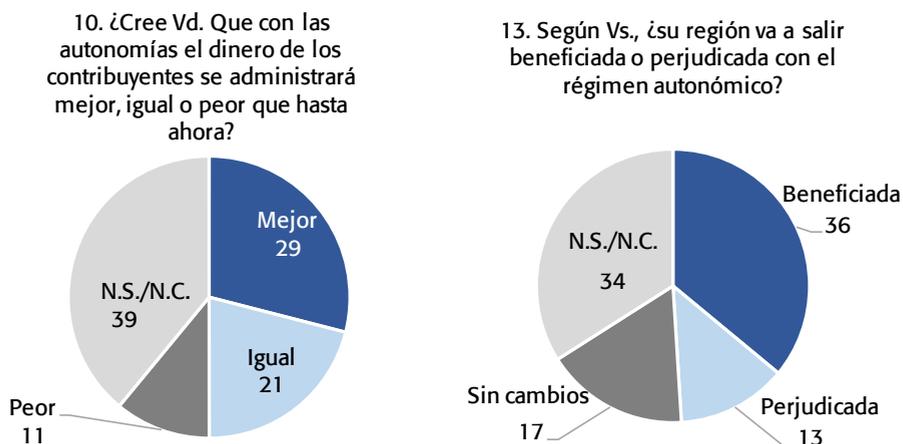
3

**LAS VALORACIONES DE LA
DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA:
UNA APROXIMACIÓN DEMOSCÓPICA**

En los albores del proceso descentralizador, la incertidumbre sobre el punto de llegada era elevada. La redacción del Título VIII de la Constitución es abierta y compatible con múltiples soluciones finales, tanto en lo que concierne a la simetría territorial como al abanico competencial. La percepción de los ciudadanos en 1980 reflejaba esta incertidumbre y desconocimiento, pero en ella se plasmaba también un cierto optimismo. El gráfico 10 muestra la distribución de respuestas a sendas preguntas sobre la mejora en la gobernanza pública que conllevaría el despliegue de las autonomías y sobre el resultado del proceso para la región de cada uno. El porcentaje de ciudadanos que no saben o no contestan a la primera de las preguntas es mayoría (39 %), pero casi un tercio (29 %) consideran que el dinero de los contribuyentes pasará a ser mejor gestionado y solo un 11 % creen que empeorará. En el caso de la segunda cuestión, el porcentaje de optimistas (36 %) supera ligeramente a los que no saben/no contestan (34 %) y, de nuevo, son minoría los que creen que el sistema autonómico perjudicará a su región (13 %).

Gráfico 10.

LA PERCEPCIÓN DE LAS AUTONOMÍAS EN 1980



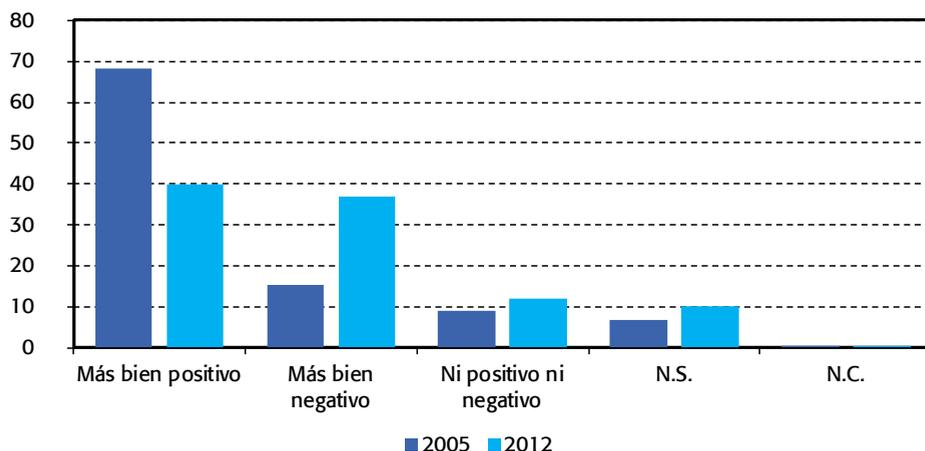
Fuente: Elaboración propia a partir del estudio 1239 (1980) del CIS.

Esta es la base demoscópica que soportó el arranque de un Estado autonómico. Una descentralización que, en general, ha avanzado hacia la simetría competencial, con un doble matiz. En primer lugar, porque persisten algunas competencias transferidas de forma no homogénea (policía o justicia) y, sobre todo, por la convivencia de los regímenes común y foral, que conlleva diferenciales muy sustanciales en los sistemas de financiación; y por las particularidades del régimen fiscal canario. Sobre ello volveré posteriormente. Segundo, es verdad que la Gran Recesión conllevó un reforzamiento sustancial del gobierno central en el control y supervisión de la actividad financiera autonómica. En un primer momento, con la reforma de la legislación sobre estabilidad presupuestaria (Lago Peñas, 2013). Más tarde, con el despliegue de los diferentes instrumentos financieros condicionados que han permitido canalizar el déficit autonómico, en un momento de muy difícil acceso a los mercados financieros y con la obligación de adoptar diversas medidas de recorte del gasto (Del Pino y Fernández Llera, 2019).

La Gran Recesión ayuda también a explicar la opinión de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico que se refleja en los gráficos 11 y 12. En ellos se muestra la evolución entre 2005 y 2012, únicos años para los que está disponible el estudio del CIS del que han sido extraídos los datos. En 2005 ya se había completado el traspaso de servicios sanitarios y educativos (efectivo desde 2002) y la coyuntura económica era muy positiva, con un vivo crecimiento de los recursos

Gráfico 11.

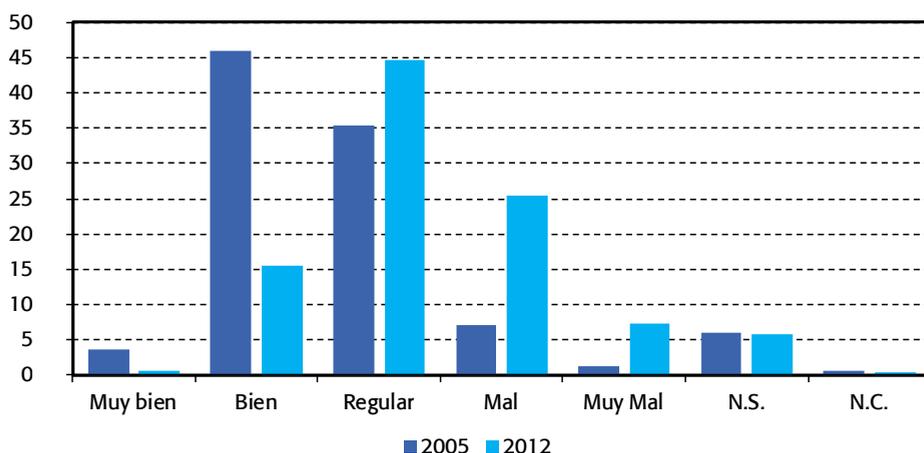
RESPUESTAS A LA PREGUNTA: ¿CREE UD. QUE, EN GENERAL, LA CREACIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS HA SIDO PARA ESPAÑA ALGO MÁS BIEN POSITIVO O MÁS BIEN NEGATIVO?



Fuente: Elaboración propia a partir los estudios 2610 (2005) y 2956 (2012) del CIS.

Gráfico 12.

RESPUESTAS A LA PREGUNTA: ¿CÓMO DIRÍA UD. QUE HA FUNCIONADO DURANTE ESTOS AÑOS LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?



Fuente: Elaboración propia a partir los estudios 2610 (2005) y 2956 (2012) del CIS.

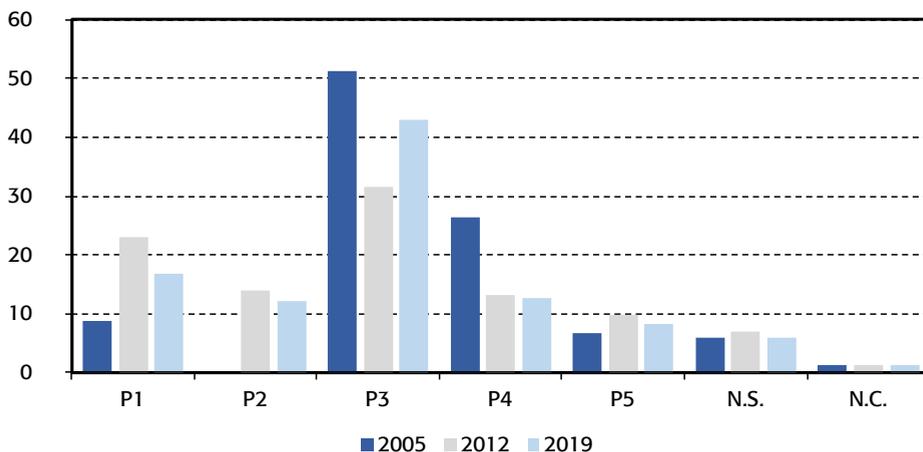
destinados a servicios públicos autonómicos (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2013b). Casi el 70 % de los encuestados evaluaban de forma positiva la creación y desarrollo del Estado autonómico y solo el 15 % eran críticos. Por su parte, el 50 % de los ciudadanos consideraban que el Estado autonómico funcionaba muy bien o bien, y solo el 8 % mal o muy mal, con un 35 % situados en la evaluación regular. En todos los casos, los ciudadanos sin opinión son muchos menos que los que así se declaraban en 1980. El apoyo de los españoles al Estado autonómico en 2005 era ampliamente dominante.

La recesión cambia el escenario. Los ajustes en el gasto público y las subidas impositivas, el malestar social que llevó a modificar las opiniones de los ciudadanos sobre diversas instituciones y organizaciones afectaron también al Estado autonómico. En 2012, las valoraciones positivas caen significativamente y, en paralelo, aumentan las negativas. En ambos casos, las respuestas están afectadas por factores coyunturales, por lo que la realidad estructural se sitúa probablemente en un punto intermedio¹¹. El gráfico 13 apunta en este sentido. A la pregunta sobre la alternativa de organización del Estado preferida, la respuesta para 2005 y 2012 es coherente con lo que reflejan los dos gráficos anteriores. A una evaluación menos positiva le acompaña una apuesta más intensa por un Estado recentralizado completa (P1) o parcialmente (P2). El 37 % de los españoles prefería alguna de estas soluciones en 2012, frente a

¹¹ Véase también a este respecto el estudio dirigido por Pérez-Díaz, Mezo y Rodríguez (2012) sobre el impacto de la crisis en las preferencias y valoración de los ciudadanos sobre el Estado autonómico.

Gráfico 13.

RESPUESTAS A LA PREGUNTA: LE VOY A PRESENTAR AHORA ALGUNAS FÓRMULAS ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN ESPAÑA. DÍGAME, POR FAVOR, ¿CON CUÁL ESTÁ UD. MÁS DE ACUERDO?



- P1 Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías
 P2 Un Estado en el que las comunidades autónomas tenga menor autonomía que en la actualidad (Solo en 2012 y 2019)
 P3 Un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad
 P4 Un Estado en el que las comunidades autónomas tenga mayor autonomía que en la actualidad
 P5 Un Estado en que se reconociese a las autonomías la posibilidad de convertirse en naciones independientes
 N.S. N.S.
 N.C. N.C.

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios 2610 (2005), 2956 (2012) y 3240 (2019) del CIS.

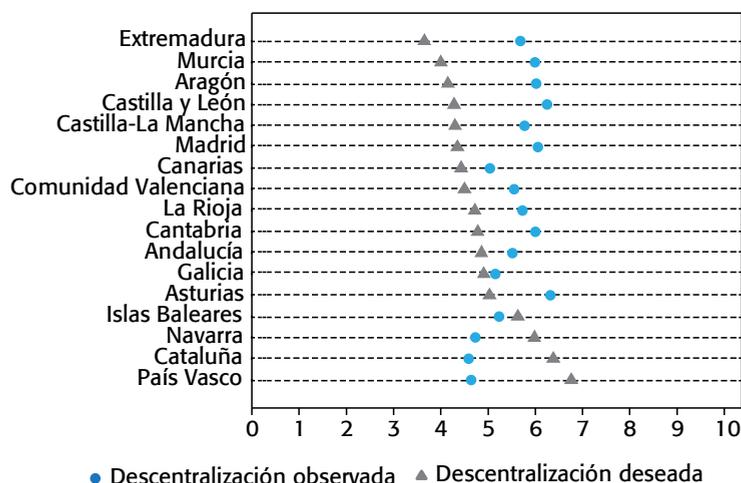
menos del 10 % en 2005. Pero las cosas cambian con la normalización de la coyuntura económica y la mejora de la situación de las arcas autonómicas. En 2019, cae hasta el 29 % el apoyo a las soluciones recentralizadoras y vuelve a dominar claramente la opinión de mantener el grado de autonomía en el nivel actual (43 %). En todo caso, es verdad que la reacción crítica hacia el Estado autonómico no solo se tradujo en apoyo a tesis recentralizadoras; también se detentan en el sentido opuesto. Entre 2005 y 2012 aumenta del 7 % al 10 % el porcentaje de ciudadanos que abogan por el llamado habitualmente “derecho a la autodeterminación”, un incremento que no parece muy significativo, pero que sí lo es cuando cambiamos el foco y pensamos en que la opción independentista se concentra territorialmente.

El gráfico 14, elaborado por Fernández-Albertos y Lago (2015) a partir del estudio 2829 del CIS de 2010, compara la preferencia sobre el nivel descentraliza-

ción y la percepción sobre el nivel efectivo de descentralización. En ambos casos se usa una escala que oscila entre 0 (mínima descentralización) y 10 (máxima descentralización). En cuatro Comunidades (País Vasco, Cataluña, Navarra y Baleares), la descentralización deseada es menor que la existente; solo en una Comunidad (Galicia) la diferencia es muy pequeña, y en el resto el Estado se percibe como más descentralizado de lo que les gustaría a los ciudadanos. Incluso antes del estallido de la crisis independentista en Cataluña, la diversidad de preferencias y de cómo se percibe la descentralización en España es enorme. Y eso genera un desafío de alcance mayor. La descentralización que se ha producido en España es ya excesiva en una parte de España, pero insuficiente en otra.

Gráfico 14.

DESCENTRALIZACIÓN OBSERVADA Y DESEADA POR LAS CC. AA.



Fuente: Fernandez-Albertos y Lago (2015).

Otro aspecto que revelan las encuestas es la información incompleta de los ciudadanos sobre la asignación de responsabilidades de gasto y tributarias. Una dimensión importante para el buen funcionamiento del sistema y para la rendición de cuentas. Solo si los ciudadanos conocen quién es el responsable de sus menús fiscales será posible un buen control electoral de los gobiernos. En lo que sigue, se sintetizan los principales mensajes de los estudios disponibles y se ofrece alguna evidencia empírica nueva, al extender el análisis al año 2015¹².

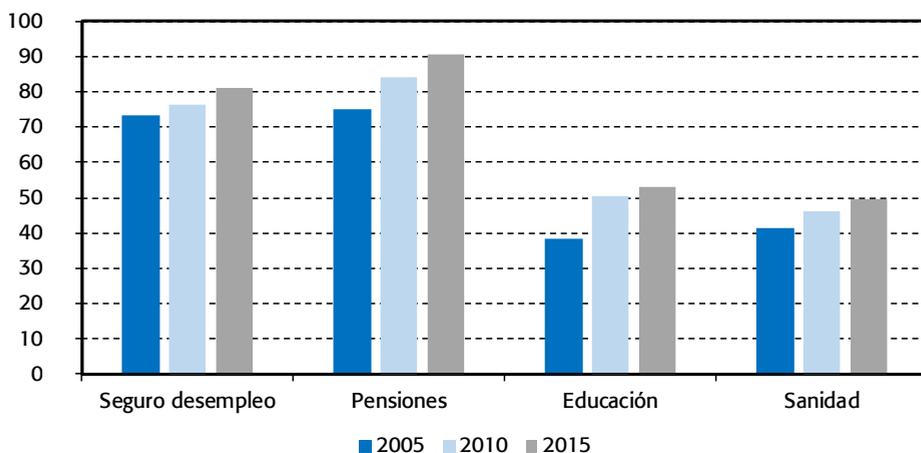
¹² Véase Lago y Lago Peñas (2013). Liñeira (2014) ofrece una perspectiva más amplia de la opinión pública sobre el estado autonómico y Pérez-Díaz, Mezo y Rodríguez (2012) información a partir de una encuesta *ad hoc* para el análisis del impacto la crisis. Finalmente, entre los trabajos más recientes, hay que destacar los de Herrero, Tránchez y Goneaga (2018) y León y Jurado (2019).

En primer lugar, el acierto en la atribución de responsabilidades es sustancialmente mayor en el caso de las correspondientes al gobierno central que en el de los autonómicos¹³. El gráfico 15 muestra que alrededor de la mitad de los ciudadanos no tienen claro quién es el responsable principal en materia sanitaria y educativa. Dos de los pilares del Estado del bienestar que son, con diferencia, las competencias autonómicas más relevantes desde un punto de vista presupuestario y de impacto en la vida cotidiana. Al contrario, la responsabilidad sobre pensiones y seguro por desempleo es, en general, bien asignada. Los resultados son similares en lo que atañe a los impuestos. El acierto es sustancialmente mayor en los impuestos exclusivos del Estado (Impuesto sobre Sociedades) que en los autonómicos o los compartidos (IVA e IRPF).

En segundo lugar, existe cierto respaldo a la hipótesis de aprendizaje. Con el paso del tiempo, los ciudadanos tienden a asignar mejor. Este resultado se infiere de la comparación en el tiempo de los porcentajes medios de acierto para el conjunto de España. Como muestra el gráfico 15, entre 2005 y 2015 hay una clara tendencia creciente en las cuatro competencias seleccionadas¹⁴. Adicionalmente, la

Gráfico 15.

PORCENTAJE DE ASIGNACIÓN CORRECTA DE RESPONSABILIDADES EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, PENSIONES, EDUCACIÓN Y SANIDAD EN 2005, 2010 Y 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de IEF (2011 y 2016).

¹³ Resultado extensivo a los gobiernos locales. IEF (2016) muestra que más del 85 % de los encuestados responsabiliza correctamente a las corporaciones locales del alumbrado público y la recogida de basuras.

¹⁴ La evidencia empírica proporcionada por Cordero y Lago (2016) para el subsidio de desempleo también respalda la idea del aprendizaje estimulado por la Gran Recesión.

comparación de porcentajes entre las CC. AA. del artículo 151, asimiladas y forales respecto a las demás brinda el mismo mensaje: haber recibido antes las competencias, incrementa la probabilidad de que los ciudadanos identifiquen correctamente al sujeto activo de la misma.



4

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS FLUJOS FISCALES INTERTERRITORIALES

Los flujos fiscales interregionales generan una atención especial en los países federales. Es cierto que también en los Estados centralizados puede debatirse sobre la asignación territorializada de la inversión estatal o sobre el lastre que supone para las zonas más ricas la prestación de servicios en regiones de muy bajo desarrollo en términos comparados. Es más, existe evidencia empírica que respalda la existencia de desigualdades significativas en la prestación de servicios entre regiones en países altamente centralizados. Pero todo lo anterior pocas veces alcanza a convertirse en un eje central del debate público. Las cosas cambian cuando se descentraliza.

La literatura sobre las balanzas fiscales en España atestigua esta preocupación creciente por las cuestiones de distribución territorial de los recursos (Barberán, 2014). Una literatura que se ha colado en el lenguaje político y se ha convertido en un elemento recurrente para alimentar quejas por agravios comparativos reales o supuestos. El ruido domina el escenario. Se discuten los resultados de las balanzas fiscales; se interpretan de maneras distintas y no siempre correctas. Se ponen sobre la mesa balanzas de otro tipo (energéticas, comerciales, demográficas...) que muestran signos contrarios y cuestionan la legitimidad de quien esgrime las fiscales. El objetivo de este apartado es arrojar alguna luz sobre la situación de España en perspectiva comparada y la identificación objetiva de agravios y tratamientos no equitativos.

Lo primero a destacar es que lo normal es que las balanzas fiscales regionales sean no nulas. Si existen diferencias sustanciales en el PIB per cápita de las regiones, el pago de impuestos per cápita va a diferir. Los contribuyentes que residen en las regiones más ricas van a tributar más per cápita, por la aplicación del principio de la capacidad de pago. Por el contrario, el gasto público tiende a repartirse globalmente de forma más proporcional a la distribución de la población. Esto pasa en todos los países del mundo, sean centralizados o descentralizados. Basta con que existan diferencias interregionales en los niveles de desarrollo, algo que también existe en todos los países debido a mecanismos como las economías de aglomeración, que acaban reforzando unas pocas áreas, o el llamado "efecto capitalidad". Además, hay que tener presente que cuanto mayor sea la presión tributaria y la dimensión del Estado del bienestar mayores tenderán a ser los flujos fiscales interregionales.

En España, el proceso descentralizador coincidió en el tiempo con la reforma fiscal y el despliegue del Estado del bienestar, con unas CC. AA. que se han acabado convirtiendo en protagonistas principales de la prestación de servicios asociados (sanidad, educación, servicios sociales), quedando en manos estatales las principales prestaciones monetarias (pensiones y seguro por desempleo). Desde el propio origen del proceso descentralizador, se puso el acento en que la descentralización no generase desigualdad en el acceso a los servicios públicos que se estaban fortaleciendo y que se trasladaban a las manos autonómicas. Sin duda, el alto respaldo a la descentralización, incluso en los territorios menos desarrollados, tiene mucho que ver con que en ningún momento ello se percibió como una amenaza para la equidad.

Hasta la aplicación del primer modelo de financiación, lo anterior se garantiza, teóricamente, mediante la aplicación de la metodología del “coste efectivo de los servicios”. No obstante, el mapa efectivo de los servicios era territorialmente heterogéneo. Por tanto, transferir lo que se estaba gastando en el momento del cambio de titularidad de la competencia no garantizaba la equidad. Una vez se arrancó con los modelos de financiación y hasta el que se aprueba en el año 2009, el principio de la nivelación total gobernó un reparto, aunque es verdad que los resultados del criterio del coste efectivo en la sucesiva descentralización de competencias siguieron teniendo un gran peso. En todo caso, la idea fundamental era que los recursos siguiesen a las necesidades de gasto de todos los servicios transferidos, no a la capacidad fiscal per cápita de cada territorio.

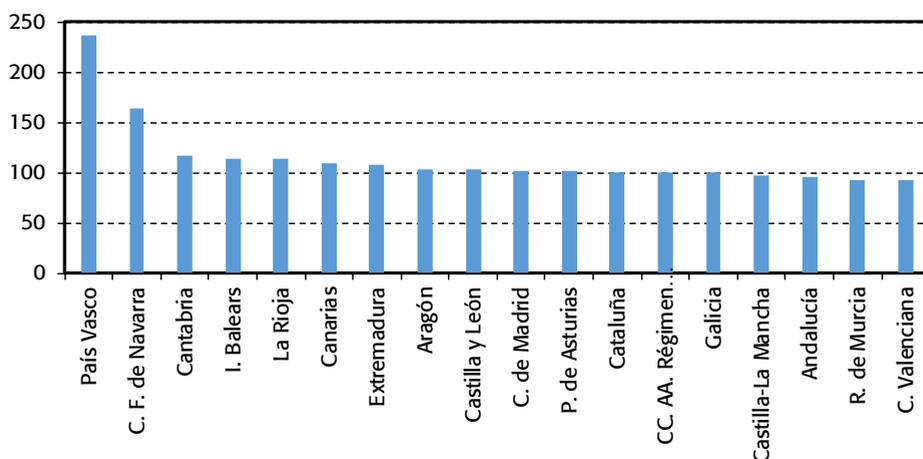
Lo anterior debe ser matizado en un doble sentido. Primero, porque las comunidades forales se quedaron fuera del proceso de nivelación. Su muy superior capacidad fiscal y su escasa aportación neta al resto de España debido a lo exiguo del cupo vasco y la aportación navarra han hecho que su financiación por habitante sea sustancialmente superior a la de los demás con una presión fiscal ligeramente inferior. El caso de Canarias es distinto, pero también reseñable. Las ventajas que otorga su régimen fiscal especial acaban generando una mayor suficiencia financiera a los gobiernos autonómicos y locales en Canarias, con una presión fiscal muy inferior al resto de España.

Segundo, el principio de la nivelación total se ha aplicado de manera muy imperfecta. Por una parte, la estimación de las necesidades de gasto en cada territorio ha ido mejorando con el paso del tiempo, pero todavía tiene margen de mejora, aspectos sobre los que volveremos en el último apartado. Más importante aún es la desviación sistemática de esas necesidades de gasto estimadas, los “habitantes ajustados” en la terminología del modelo. En la reforma del año 2009, el principio de la nivelación total es abandonado formalmente, para apostar por una nivelación que afecta solo a los llamados servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y servicios sociales, que suponían en torno al 70 % del presupuesto de las CC. AA. No obstante, la aprobación de nuevos fondos y diversas modulaciones anuló los efectos de la reforma, con un reparto en el que sigue sin existir correlación positiva entre capacidad fiscal y recursos totales a disposición de los gobiernos. Dejando al

margen la enorme diferencia en financiación que proporciona el sistema foral, entre las de régimen común siguen existiendo diferencias difíciles de justificar (gráfico 16). Siendo 100 la media para las CC. AA. de régimen común y eliminando el efecto de la heterogeneidad competencial y las diferencias en las necesidades de gasto, el rango va de 118 a 92, con solo 9 de 15 CC. AA. en el intervalo 95-105¹⁵.

Gráfico 16.

FINANCIACIÓN EFECTIVA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS POR HABITANTE AJUSTADO EN 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2019a y 2019b).

Expuesto lo anterior, aparecen cuatro preguntas particularmente interesantes. La primera: ¿dónde se sitúa España cuando se compara con la nivelación interterritorial de los recursos de los gobiernos a escala regional que se ejecuta en los países federales de referencia? La respuesta es que solo Australia opta por la nivelación total y asume como objetivo la nivelación de las necesidades de gasto y no solo la igualación de las capacidades fiscales. El resto se decanta por la nivelación parcial o por no contar siquiera con un sistema de nivelación explícito (EE. UU.), y se centran en equilibrar las capacidades fiscales. No obstante, es verdad que la nivelación parcial admite grados muy variables: Alemania estaría más cerca de la nivelación

¹⁵ Para el cálculo de la financiación per cápita utilizo las estimaciones de De la Fuente (2019b) incluida en la última columna del cuadro 8 (“financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado”). Los datos para País Vasco y Navarra se estiman, siguiendo a De la Fuente (2019a) utilizando el Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017); concretamente la última columna del cuadro 14 (“financiación observada por habitante ajustado”). A los valores relativos para el País Vasco y Navarra que aparecen en este cuadro, correspondientes a 2014, se le aplica la financiación media del régimen común en 2017.

total o plena que Canadá¹⁶. En definitiva, la nivelación del sistema de financiación autonómico es muy fuerte, cuando se deja al margen a las comunidades forales. Solo es equiparable a Australia.

La segunda pregunta se refiere a la intensidad de la redistribución interregional que se produce a través de otros instrumentos que inciden directamente en las familias. Fundamentalmente, las cotizaciones sociales, las prestaciones monetarias (pensiones, seguro por desempleo...) y la imposición personal sobre la renta y la riqueza. La disponibilidad de datos para los países de la Unión Europea permite establecer un ranking y situar a España en perspectiva. Eso es lo que se hace en el gráfico 17, elaborado a partir de las estimaciones de Lago-Peñas, Prada y Vaquero (2015) para el conjunto del período 1995-2009¹⁷.

Entre los 21 países analizados ordenados de mayor a menor efecto redistributivo interregional, España ocupa la posición decimoctava, solo por delante de Italia, Grecia y la República Checa. Por tanto, si bien el grado de nivelación interregional de los recursos de los gobiernos autonómicos es muy elevado, la nivelación interregional entre las familias es claramente inferior a la media de la Unión Europea, con una tendencia temporal decreciente¹⁸.

La tercera pregunta se centra en la existencia de tratos inequitativos o agravios comparativos. ¿Existen comunidades autónomas españolas que reciben más de lo que les correspondería atendiendo a sus necesidades y a su capacidad fiscal? Las balanzas fiscales son la herramienta habitualmente utilizada para responder a esta cuestión.

¹⁶ En Fernández Leiceaga y Lago Peñas (2014) se ofrece una cuantificación precisa del grado de nivelación. Cuando se compara la capacidad fiscal de cada región o Estado con sus recursos totales, el coeficiente de correlación de Spearman para Estados Unidos es 0,93, el de Canadá es 0,82, el de Alemania 0,70 (-0,18 cuando se incluyen las transferencias transitorias específicas a los *Länder* de la antigua RDA), el de Australia 0,22 y el de España 0,17, sin las CC. AA. forales. Si la comparación se estableciese entre el grupo de CC. AA. de régimen común y las de régimen foral, el coeficiente sería similar o superior al de Estados Unidos, como consecuencia de que no existe un sistema de nivelación entre regímenes.

¹⁷ El trabajo sigue la propuesta metodológica de Bayoumi y Masson (1995) y se aproxima a la cuestión mediante la estimación de la siguiente especificación econométrica:

$$\frac{RFD_i}{RFD_N} = \alpha + \beta \cdot \frac{RP_i}{RP_N} + \varepsilon_i \quad \text{con} \quad RP = RFD + COT + TAX - PR \quad \text{donde RFD sería la renta familiar neta disponible y}$$

RP la renta familiar primaria; es decir, aquella que resultaría de añadir a RFD el importe de cotizaciones a la Seguridad Social (COT) e impuestos directos sobre las familias (TAX) y descontar prestaciones sociales (PR). El subíndice *i* indica la región y *N* el total nacional. El coeficiente β mide el grado en que las diferencias en renta primaria se ven reflejadas en la renta disponible relativa. Por consiguiente, $1-\beta$ sería una medida de la redistribución media operada por los instrumentos financieros señalados. Esta es la medida que aparece en el gráfico 18. En el caso extremo en que $\beta=1$, RFD y RP serían iguales en cada Comunidad y, por tanto, el efecto redistributivo sería nulo. En sentido opuesto, un parámetro estadísticamente no significativo ($\beta=0$) conllevaría la incorrelación estadística entre generación y disposición de rentas.

¹⁸ Para el quinquenio 2005-2009, el valor cae a 0,155 y es el más bajo de todos los correspondientes a los países analizados.

El cómputo de los saldos fiscales tiene utilidad a la hora de responder a dos bloques de preguntas de naturaleza diferente. El primero tiene que ver con la aplicación de fronteras fiscales regionales. ¿Qué pasaría si todos los ingresos públicos que se generan en un determinado territorio se gastasen en él? ¿Cuántos de esos recursos cruzan las fronteras regionales? Este tipo de cuestiones se suelen plantear en las regiones ricas. Y cuando esa riqueza relativa coincide con sentimientos intensos y extendidos de pertenencia a una comunidad política diferenciada, la cadena argumental concluye habitualmente en la noción de que una descentralización fiscal máxima o, en el extremo, la independencia sería fiscalmente rentable.

El segundo bloque de preguntas orilla la independencia y las tensiones centrífugas y se centra en responder a la pregunta de si existen agravios comparativos y discriminaciones; si los individuos de un determinado territorio reciben un trato diferente a los demás que no esté justificado. En este caso, las balanzas fiscales serían un instrumento detector de agravios útil para los que adoptan un enfoque territorial integrador y les preocupa la justicia distributiva.

Puesto que las preguntas son diferentes, es lógico que las metodologías más adecuadas para responderlas sean distintas. En el caso del primer bloque, centrarse en los saldos totales y en el enfoque del flujo monetario (es decir, fijarse dónde se ejecuta el gasto y no a quién beneficia) es apropiado. Si bien es cierto que, si lo que se quiere es estimar el efecto fiscal de una potencial independencia, hay que tener en cuenta también los gastos adicionales que afrontaría una región independiente, o los aspectos dinámicos derivados del proceso de independencia: el efecto sobre el comercio con otras regiones, la reacción de algunas grandes empresas con sede en la región, el encaje en espacio supranacionales, etcétera.

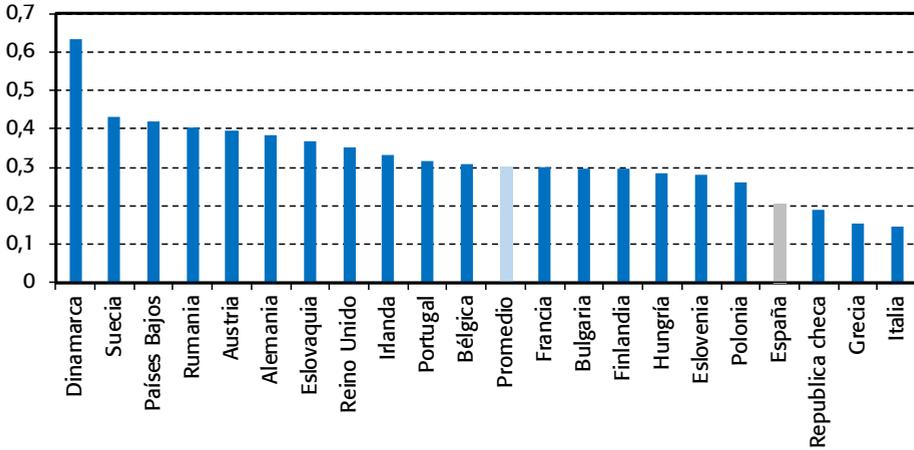
Por el contrario, si lo que nos interesa es dilucidar la existencia de agravios comparativos, la metodología del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT) es mejor¹⁹. Porque no se limita a dar un saldo global, algo que también hace, sino a descomponerlo. Habrá una parte de los saldos lógica y que tiene que ver con las diferencias en las capacidades de pago de impuestos o el despliegue homogéneo de algunos servicios; y otra sobre la que pueden existir dudas sobre su justicia y fundamento. Será en esta parte en la que habrá que detenerse para corregir posibles agravios.

La correlación entre el nivel de renta y el saldo fiscal es muy elevada: a medida que una Comunidad avanza posiciones en su renta per cápita, tiende a empeorar su saldo fiscal (gráfico 18). De esta regla no se escapan Cataluña y Madrid, que se hallan más o menos donde deberían estar. En cambio, no lo están País Vasco, Navarra, Canarias y Ceuta y Melilla, como consecuencia de las ventajas que les otorgan, respectivamente, el concierto vasco, el convenio navarro, el régimen económico y fiscal canario y las ventajas tributarias que benefician a las ciuda-

¹⁹ Véase <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas.aspx>. En Fernández Leiceaga y Lago Peñas (2016) se analizan en detalle las diferencias entre las metodologías de cálculo de las balanzas fiscales usadas por la Generalitat de Cataluña y el SCPT.

Gráfico 17.

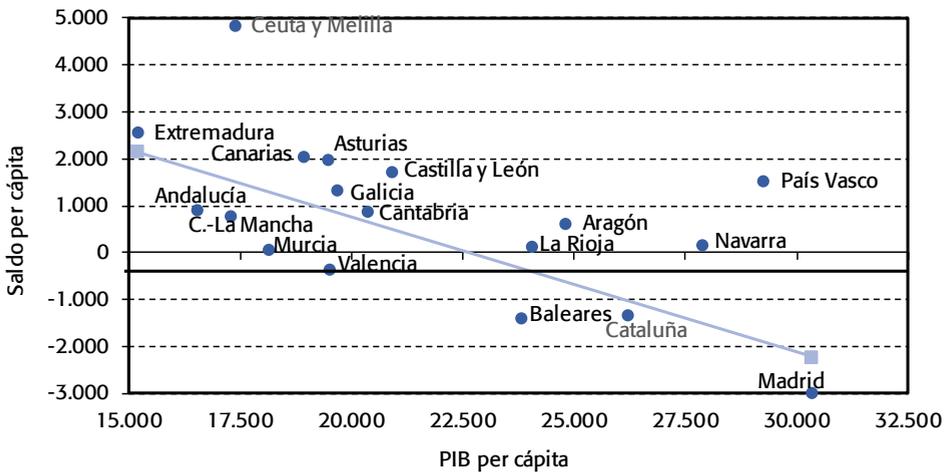
EFFECTO REDISTRIBUTIVO INTERREGIONAL (NUTS2).
PERÍODO 1995-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones de Lago-Peñas, Prado y Vazquez (2015) y datos de Eurostat.

Gráfico 18.

SALDO RELATIVO TOTAL PER CÁPITA VS PIB PER CÁPITA, 2014
(EUROS)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017).

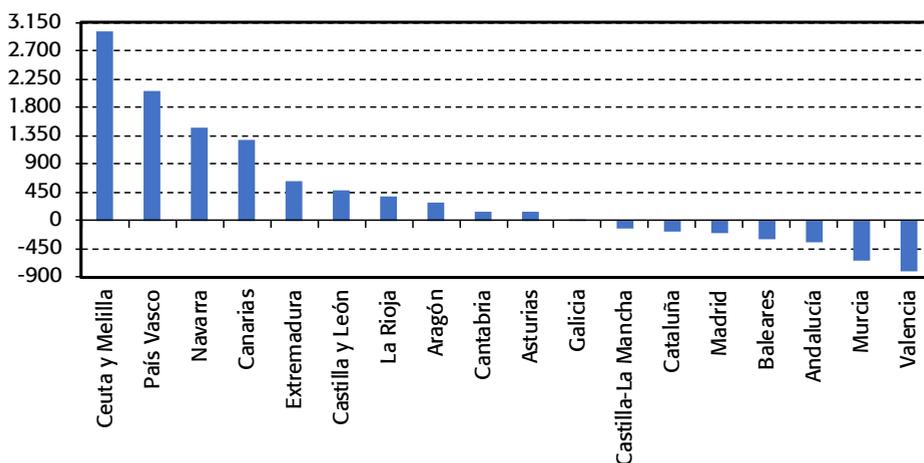
des autónomas de Ceuta y Melilla. También es reseñable el caso de la Comunidad Valenciana, con un saldo fiscal negativo, a pesar de un nivel de renta per cápita en la zona media-baja del *ranking* autonómico; y el de Aragón, con un saldo muy positivo y un PIB per cápita por encima de la media española.

De la Fuente (2014) aporta información adicional muy relevante. En el trabajo se identifican y cuantifican para 2011 los componentes del saldo fiscal potencialmente problemáticos. Esto es, la parte del saldo fiscal que tiene que ver con programas que se distribuyen con lógica territorial y no individual o sectorial: la financiación regional y local, el gasto en infraestructuras y transporte, las ayudas regionales, el gasto estatal en servicios colectivos o de ámbito local como la sanidad, la educación y la seguridad ciudadana, en fin, las peculiaridades regionales en la normativa tributaria. Una parte que puede venir justificada y avalada por factores objetivos (la ultraperifericidad canaria, por ejemplo) pero que nos da una idea de dónde podrían estar los tratamientos que se desvían de la norma y cuantificar su alcance máximo.

Los resultados principales aparecen representados en los gráficos 19 y 20. En el primero aparecen expresados en euros per cápita y en el segundo como porcentaje del PIB regional. Hay cuatro territorios con saldos potencialmente problemáticos, que superan el 5 % de su PIB. Entre el País Vasco, Navarra y Canarias totalizan casi el 80 % de los valores positivos en millones de euros. Por el otro lado, destacan en negativo la Comunidad Valenciana y Murcia, algo que tiene que ver con su mala financiación autonómica por habitante en términos comparados.

Gráfico 19.

COMPONENTE POTENCIALMENTE PROBLEMÁTICO DE LOS SALDOS FISCALES RELATIVOS, AÑO 2011 (EUROS PER CÁPITA)

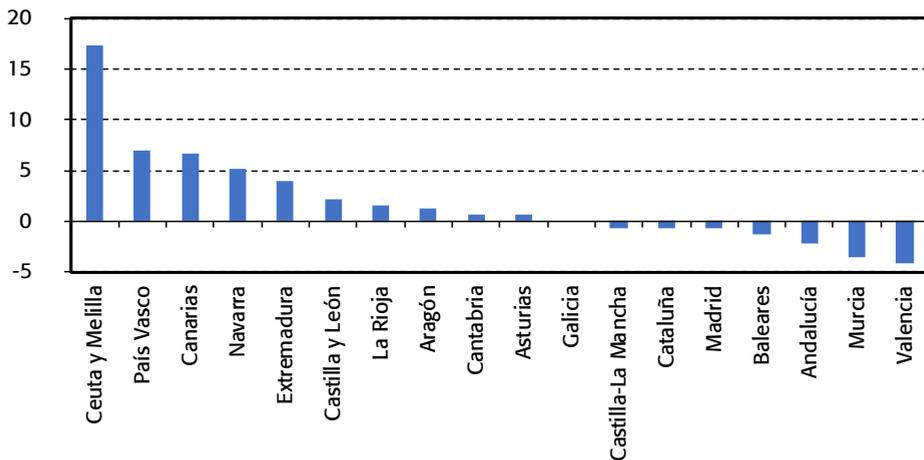


Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2014).

En definitiva, las balanzas fiscales reflejan, en su mayor parte, lo que cabe aguardar de las relaciones fiscales interterritoriales en un país en el que existen diferencias en los niveles de desarrollo regionales. Y en una parte menor, aunque también significativa, el efecto de tratamientos diferenciales e insuficiencias del sistema de financiación. Si nos preocupan los agravios comparativos y tratamientos injustos, deberíamos hacer dos cosas. La primera es enfocar la lupa hacia los regímenes asimétricos, para verificar que su dimensión y alcance está en concordancia con los factores objetivos y justificaciones que los fundamentan. La segunda es revisar el sistema de financiación de régimen común para corregir insuficiencias que sufren con particular intensidad los ciudadanos de algunas comunidades autónomas.

Gráfico 20.

COMPONENTE POTENCIALMENTE PROBLEMÁTICO DE LOS SALDOS FISCALES RELATIVOS, AÑO 2011 (PORCENTAJE DEL PIB REGIONAL)



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2014).

La cuarta y última de las preguntas es de naturaleza prospectiva: ¿qué cabe aguardar en lo que atañe a la redistribución interregional y, en particular, la nivelación en el sistema de financiación autonómica? En Lago Peñas y Fernández Leiceaga (2015) se aborda esta cuestión en detalle y las conclusiones siguen siendo válidas. La experiencia internacional nos enseña que las apuestas por la equidad en los países de estructura federales son muy diversas entre sí, al estar condicionadas por restricciones políticas y económicas diferenciados. El peso de la Historia es aquí determinante. Pero los equilibrios mutan a lo largo del tiempo.

Las restricciones políticas fundamentales que afectan a la intensidad de la nivelación horizontal en cada país vienen determinadas por el origen y naturaleza de la federación, por los consensos políticos en el ámbito de las políticas redistributivas (el modelo social europeo vs el liberalismo norteamericano), y por el funcionamiento del sistema de partidos. En esencia, la nivelación será más intensa en federaciones unitarias y homogéneas, con un alto aprecio hacia el valor de la equidad en sus constituciones y su práctica presupuestaria, y sin partidos regionales fuertes. España acredita las dos primeras características. Hasta hace cuarenta años era un Estado centralizado en el que las diferencias interregionales en menús fiscales no tenían cabida. Sin embargo, los partidos regionalistas y nacionalistas en varias autonomías son sujetos políticos clave en la política estatal. El agravamiento reciente en la heterogeneidad autonómica de las opiniones hacia las cuestiones territoriales que se mostraba en un apartado anterior, supone un reto para la estabilidad del modelo de financiación actual en lo que atañe a la nivelación interterritorial.

Por otra parte, las restricciones económicas derivan del grado de descentralización y disparidades fiscales, así como de la inserción en ámbitos económicos supranacionales. Países con un nivel reducido de disparidades fiscales, limitada descentralización y sin integración supranacional precisan una nivelación de menor intensidad y generan menos conflictos en torno a ella. Pero España es ya uno de los países más descentralizados del mundo y la plena integración en la unión económico-monetaria europea ha reducido la dependencia del mercado español para algunas regiones prósperas; al tiempo que las ha puesto en competencia más abierta con regiones del mismo nivel de desarrollo sin tantas exigencias de nivelación.

En suma, por motivos políticos y económicos la presión para reducir la nivelación interterritorial creció notablemente en la primera década de siglo tiende a crecer. Los textos de algunos de los estatutos de autonomía reformados la década anterior y la propia reforma del sistema de financiación autonómica en 2009, con la introducción de la idea de la nivelación parcial en el texto de la ley son ejemplos de este cuestionamiento del equilibrio que ha sostenido la nivelación plena en España desde el arranque del proceso descentralizador. No obstante, es posible que el pico de la presión se hubiese alcanzado en ese momento. El propio *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación* (Instituto de Estudios Fiscales, 2018) aun reconociendo la naturaleza esencialmente política de la decisión sobre el grado de nivelación, incluye de forma expresa la vuelta a la nivelación plena como una de las posibilidades por las que apostar en la próxima revisión del sistema.



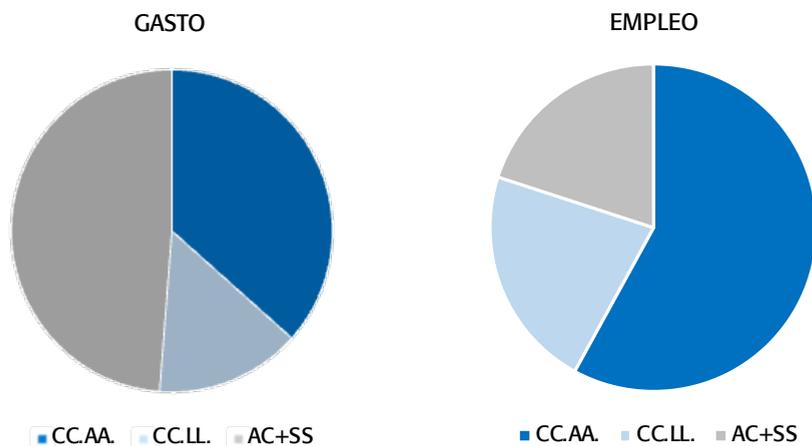
5

**GASTO PÚBLICO: LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS SE HACEN
PROTAGONISTAS**

Aunque en la perspectiva comparada presentada en el segundo apartado ya ha quedado claro que la descentralización del gasto en España es hoy muy elevada, el gráfico 21 refuerza y cuantifica de forma actualizada esa idea. En 1980 el gasto público en España equivalía al 30 % del PIB español; el 90 % estaba en manos de la administración central (A. C.) y la Seguridad Social (S.S.); y las CC. AA., en fase de creación en la mayor parte de los casos, gestionaban menos del 0,1 % del PIB español (Valle, 1996). En 2018, el gasto público español supuso el 41 % del PIB español y la parte gestionada por la Administración central y la Seguridad Social (S. S.) no llega a la mitad. Las CC. AA. son hoy responsables de más de un tercio del gasto en España y más del 50 % del empleo público. Sumados a los empleados

Gráfico 21.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO Y EL EMPLEO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, (INCLUIDA LA SEGURIDAD SOCIAL), LAS CC. AA. Y LAS CC. LL. EN 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de *Avance de la Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas en 2018* (IGAE).

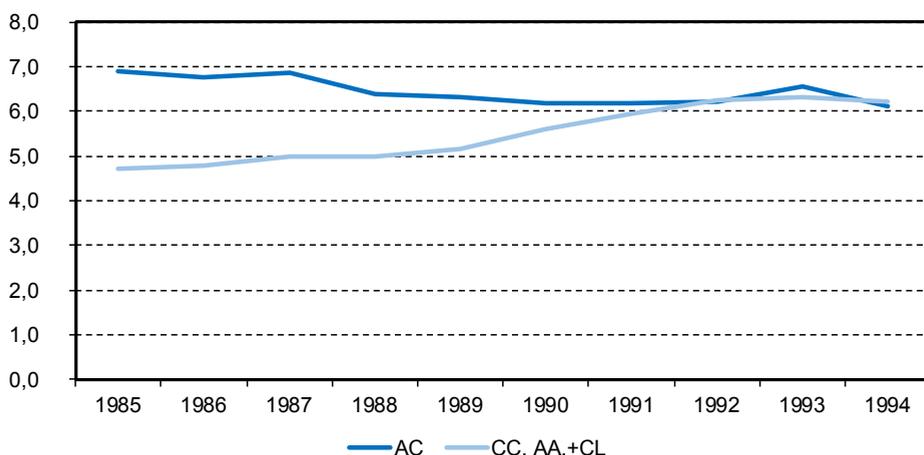
dependientes de las corporaciones locales (CC. LL.), ocho de cada diez empleos en el sector público español se hallan en las administraciones subcentrales.

La dinámica del gasto ha estado jalonada por episodios especialmente intensos en la descentralización competencial. Entre ellos hay que destacar tres momentos por su impacto presupuestario. En primer lugar, los primeros pactos autonómicos que dan lugar a la Ley Orgánica de Armonización del Estado Autonómico el 30 de julio de 1982, posteriormente revisada y convertida en la Ley del Proceso Autonómico aprobada el 14 de octubre de 1983, para adecuar la normativa a una sentencia del Tribunal Constitucional. A continuación, los segundos pactos autonómicos en febrero de 1992. Y el tercero es la finalización del traspaso de las competencias sanitarias en 2001, en paralelo a la negociación del sistema de financiación autonómica ese año.

Para facilitar el análisis del proceso, vamos a centrar la atención en el consumo público, dejando a un lado transferencias e inversión. Dada la naturaleza de las competencias transferidas, es en el consumo donde se centra el traspaso competencial y donde se debería percibir más nítidamente la dinámica combinada. Para el período 1995-2019 contamos con las series que proporciona la Intervención

Gráfico 22.

EVOLUCIÓN DEL CONSUMO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LAS CC. AA. 1986-1994 (PORCENTAJE DE PIB)



Fuente: Elaboración propia.

General del Estado (IGAE) en línea. Para el período anterior (1986-1994) se utiliza la base de datos SEC-1979 que ofrece el INE en su página web²⁰.

En el gráfico 22 se produce una convergencia tendencial. De los más de dos puntos de diferencia en 1986 se pasa a una situación en la que las administraciones territoriales ya adelantan a la central en el entorno del 6 %. Por su parte, el gráfico 23 muestra que el proceso de pérdida de peso de la A. C. en beneficio de las CC. AA. prosigue hasta 2001, cuando se finaliza el traspaso de las competencias sanitarias. A partir de entonces, las dinámicas pierden relación. El gasto central se aplana para mantenerse en el entorno del 3,5 % y el autonómico aumenta de forma sostenida hasta 2009 y cae desde entonces. El impacto de los ajustes llevados a cabo durante la Gran Recesión influye en esas trayectorias.

En Lago-Peñas (2002) se argumentaba, con datos hasta 1995, que la descentralización del gasto no habría generado per se una expansión del mismo por dos motivos que se sitúan en el lado de los ingresos. El primero y más importante porque el método del coste efectivo ya mencionado cedía los recursos financieros que previamente estaba gastando la administración central en cada territorio. El segundo, tenía que ver con la limitada autonomía financiera por el lado de los ingresos no financieros, que convertía a los ingresos transferidos en el motor del gasto autonómico.

Para profundizar en esta cuestión, a continuación, se analiza la dinámica del consumo público central explicada por el consumo público de las CC. AA. La especificación econométrica es la siguiente: $\Delta AC_t = \alpha + \beta \cdot CCAA_t + \varepsilon_t$, donde A. C. es el consumo público de la administración central y CC. AA. el de las autonómicas, ambos expresados como porcentaje de PIB²¹. El valor del coeficiente β nos permite medir el impacto del incremento en el gasto autonómico fruto del traspaso de competencias sobre el gasto estatal. Para el período 1980-1995 se utilizan los mismos datos que Lago Peñas (2002), que proceden de Valle (1996)²². En los gráficos 24 y 25 se recoge la estimación recursiva del modelo por mínimos cuadrados ordinarios (MCO), de forma que podemos apreciar el cambio en el coeficiente β a medida que se va incrementando la dimensión temporal de la muestra.

Hasta 1995, el coeficiente se mantiene negativo y estadísticamente significativo. Un coeficiente con valor -1 implica que el incremento en el gasto autonómico se traduce en una reducción similar en el gasto de la administración central. Y el coeficiente sigue en terreno negativo hasta 2001 (gráfico 25), si bien se sitúa ya por

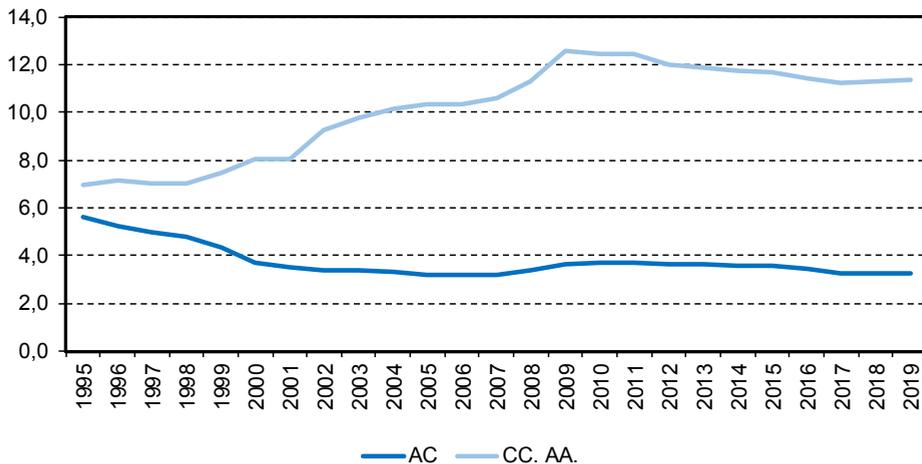
²⁰ La fuente de datos de la IGAE se encuentra disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>. En concreto, se utiliza el concepto P.3 en la metodología SEC-10: gasto en consumo final. Para el período anterior, la Contabilidad Nacional de España ofrece online datos del concepto P.3A desde 1985 (SEC-1979), pero de forma agregada para el conjunto de las administraciones territoriales (<https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t35/p008/cne/ba86/l0/&file=cne6260.px&L=0>).

²¹ La utilización de primeras diferencias en la especificación por la existencia de raíces unitarias en las variables, detecta mediante la aplicación de un test de específico.

²² A diferencia de los anteriores del INE, estos sí desagregan entre CC. AA. y CC. LL.

Gráfico 23.

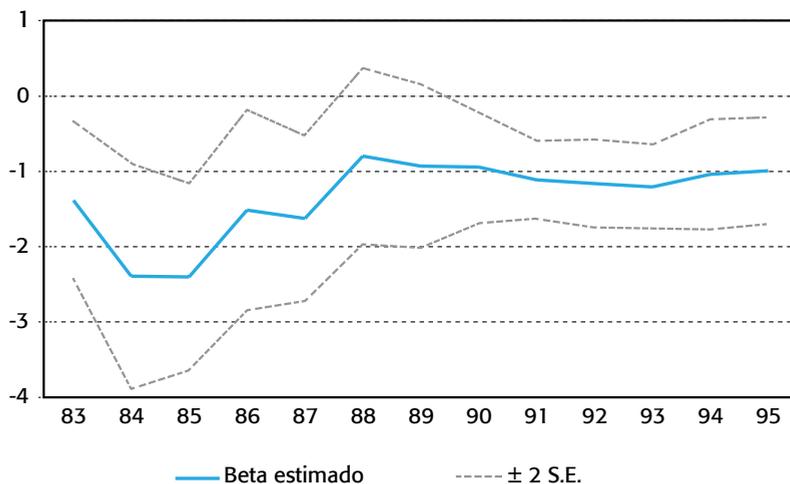
EVOLUCIÓN DEL CONSUMO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LAS CC. AA. 1995-2019 (PORCENTAJE DE PIB)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 24.

ESTIMACIÓN RECURSIVA DEL MODELO $\Delta AC_t = \alpha + \beta \cdot \Delta CCAA_t + \varepsilon_t$ PARA EL PERÍODO 1980-1995



Fuente: Elaboración propia.

debajo de la unidad en valor absoluto. En cambio, a partir de 2002 el valor de beta estimado muestra la pérdida de relación entre ambas variables, con un coeficiente estadísticamente nulo.

La interpretación económica de lo anterior es que, en los momentos de descentralización competencial, consumo público autonómico y central iban de la mano. Los avances en el primero reducían el segundo. Pero, a partir de 2002, el gasto autonómico tiene su propia dinámica, desacompasada del nivel central. El boom económico y de recaudación tributaria viene de la mano de un incremento sustancial del gasto en áreas que se refuerzan significativamente (sanidad e I+D+i, entre otras) o en otras nuevas, como la impulsada por la llamada “ley de la dependencia”. En el período 2002-2007 el gasto no financiero crece un 40 % en términos reales (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2013b); si bien es verdad que eso solo supone una convergencia parcial con las medias de gasto en los países de la Unión Europea y la OCDE, que siguen por encima (Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2016).

Gráfico 25.

ESTIMACIÓN RECURSIVA DEL MODELO $\Delta AC_t = \alpha + \beta \cdot \Delta CCAA_t + \varepsilon_t$
PARA EL PERÍODO 1995-2019



Fuente: Elaboración propia.

En los años 2008 y 2009 hubo una serie de factores que empujaron el gasto autonómico con un PIB que se contrae, lo que explica el máximo en los valores del gráfico 23. En particular, hay que referirse al crecimiento de los recursos al margen de la crisis fiscal que proporcionó el sistema de entregas a cuenta; a la percepción en 2008 de que la crisis sería pasajera y que el gasto en un contexto de superávit

y baja deuda funcionaría como estabilizador; y, ya en 2009, a la expectativa del rescate por el Gobierno central, que se produce al final del ejercicio vía anticipos del nuevo sistema de financiación autonómica. Salvo alguna excepción, como la de Galicia (Lago-Peñas *et al.*, 2019), no es hasta 2010 y de forma asimétrica que comienzan los recortes y, con ello, la caída en el consumo público autonómico (Del Pino y Fernández Llera, 2019).



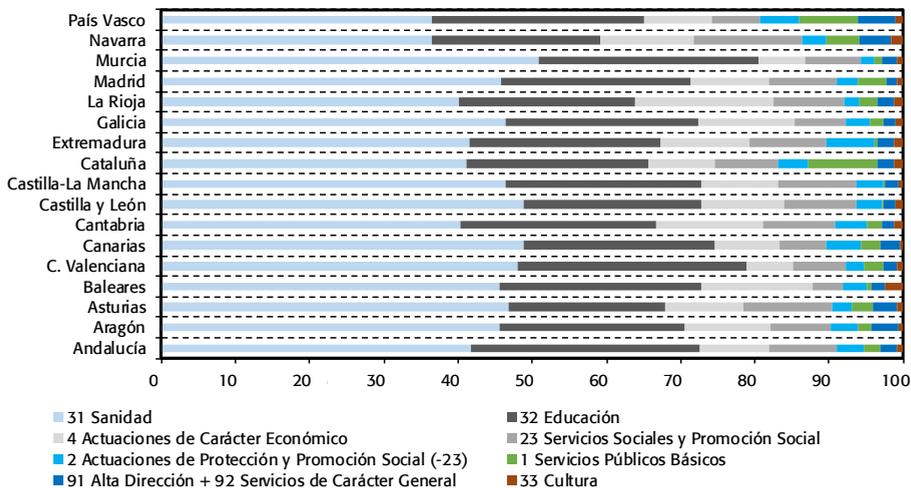
6

GASTO AUTONÓMICO: CONFLUENCIAS Y DIVERSIDAD

La atención de esta sección gira hacia la composición del gasto autonómico. El gráfico 26 muestra su estructura funcional para las diecisiete CC. AA. Para homogeneizar los datos, se dejan al margen los ingresos asociados a la Política Agraria Común (PAC) y a la intermediación Financiera Local (IFL), que tienen una incidencia territorial muy diferente. Además, nos referimos exclusivamente al gasto no financiero en todos los casos (capítulos 1 a 7) y excluimos las funciones del grupo de función 9 diferentes a las funciones 91 y 92. Finalmente, y teniendo en cuenta la enorme disparidad en la relevancia cuantitativa de las distintas competencias autonómicas, en algunos casos usamos grupo de función (por ejemplo, el Grupo 4, de actuaciones de carácter económico); mientras que en otros separamos en funciones (educación o sanidad) o agregamos varias de ellas. En definitiva, nos que-

Gráfico 26.

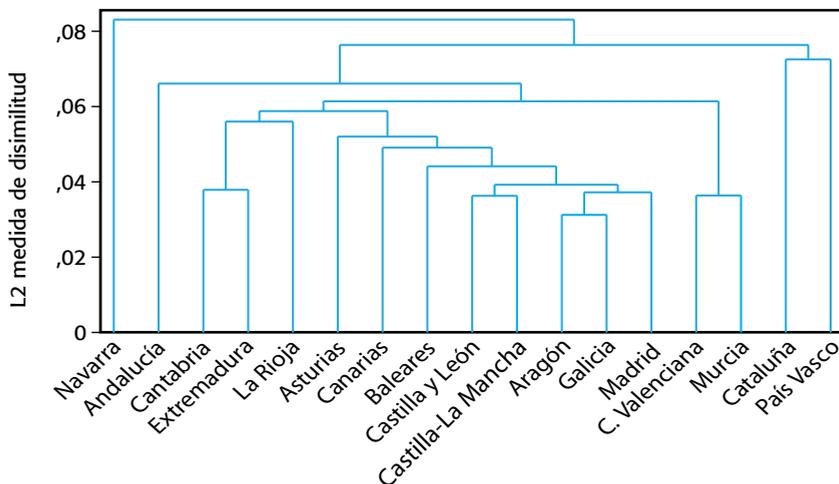
COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN 2017. PRESUPUESTOS LIQUIDADADOS



Fuente: Elaboración propia a partir de: <https://serviciostelematicosexthacienda.gob.es/SGCIEF/PublicacionLiquidaciones/asp/menulnicio.aspx>

Gráfico 27.

DENDROGRAMA DE LA COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EN 2017



Nota: El análisis usa el método *Average Linkage Clustering*, siendo la medida de disimilitud la distancia euclídeana. Estimado con Stata 14.

Fuente: Elaboración propia.

damos con las ocho categorías que se detallan en el gráfico. Para facilitar la lectura, se organizan, de izquierda a derecha, de mayor a menor peso.

La primera nota a destacar es la confluencia en estructuras de gasto, que viene explicada, fundamentalmente, por la elevada homogeneidad competencial y el protagonismo de los llamados servicios públicos fundamentales o SPF (sanidad, educación y servicios sociales) para atender la cartera de servicios obligatoria en toda España. En todo caso, esta confluencia es compatible con la existencia de particularidades y pautas comunes por subgrupos. Vayamos por partes.

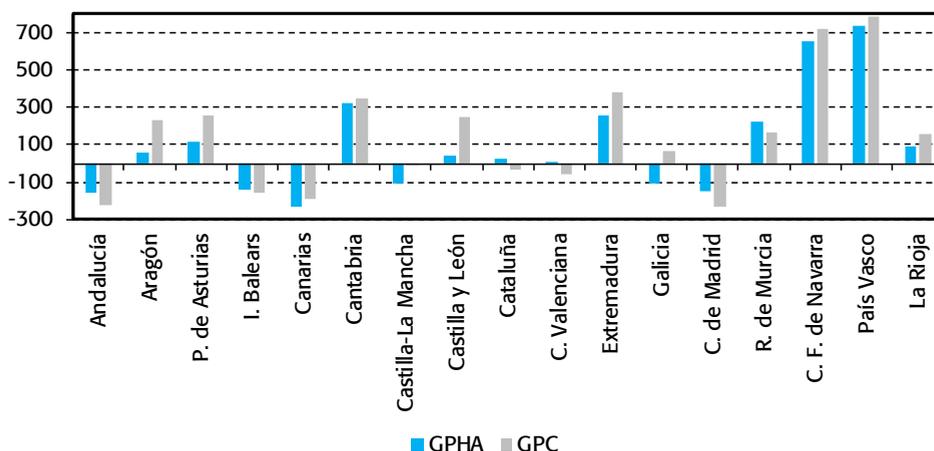
Salvo las CC. AA. forales, todas las CC. AA. sitúan su gasto en sanidad por encima del 40 % y solo Murcia supera el 50 %. La explicación al menor gasto relativo de las primeras tiene que ver con su mayor capacidad financiera, que les permite canalizar un mayor porcentaje de recursos a otras funciones al tiempo que, en términos per cápita, pueden gastar significativamente más en sanidad. A la competencia educativa se destina el 20-30 % del gasto; de forma que sumado a sanidad, diez CC. AA. superan el 70 %, y solo Navarra está por debajo de 60 %. La siguiente categoría en importancia global son las Actuaciones de Carácter Económico; si bien, en este caso, el rango de variación interautonómica es mayor, de orden de 3 a 1 entre los extremos (18,7 % de La Rioja vs 6,3 % de Murcia). En cuarto lugar, aparece la fun-

ción servicios sociales y promoción social, con un abanico de porcentajes que van de 14,6 % de Navarra a 4,0 % de Baleares. Sumadas estas cuatro líneas de gasto, hay 12 CC. AA. que superan el 90 % y solo País Vasco (86 %), Cataluña (83 %) y Navarra (81 %) se alejan significativamente de este umbral. La diversidad en los pesos autonómicos de las cuatro categorías restantes es la tónica dominante. No obstante, hay que destacar la cuota cercana al 10 % de los servicios públicos básicos en Cataluña y País Vasco, explicado, en buena medida, por sus mayores competencias en seguridad pública.

A fin de profundizar en estas pautas, se realiza un análisis clúster sobre los datos. En el gráfico 27 se representa el dendrograma correspondiente, que nos permite reflejar distancias entre CC. AA. y agrupamientos. Las tres comunidades más alejadas del resto son Navarra, País Vasco y Cataluña, por la combinación del efecto del sistema foral y de las asimetrías competenciales referidas. País Vasco y Cataluña aparecen en un mismo grupo y Navarra separada de las demás, por su bajo porcentaje relativo en sanidad y educación; y muy alto en servicios sociales y promoción social. Otro grupo destacable es el que forman Murcia y la Comunidad Valenciana, que dedican alrededor del 80 % del gasto a sanidad y educación. En este caso, la explicación aparece de nuevo en el lado de los ingresos. Su baja financiación por habitante ajustado les obliga a concentrar su gasto en la atención de los SPF. De hecho, si añadimos la función de servicios sociales y promoción social,

Gráfico 28.

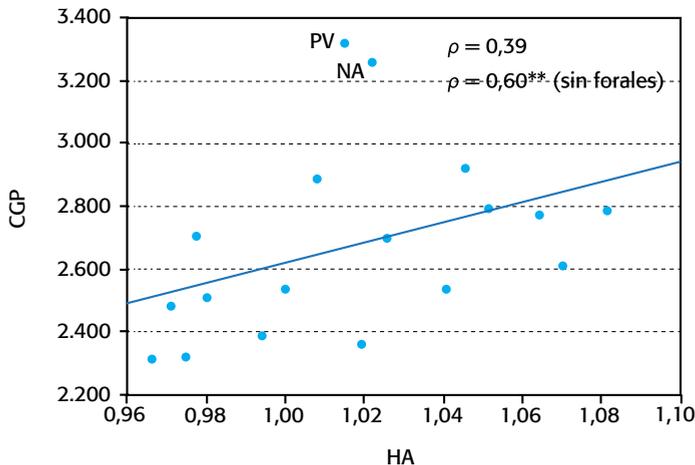
GASTO EN SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES EN 2017 POR HABITANTE AJUSTADO (GPHA) Y PER CÁPITA (GPC)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Pérez (2015).

Gráfico 29.

CORRELACIÓN ENTRE GASTO PER CÁPITA EN SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES (GCP) Y PONDERACIÓN POR HABITANTES AJUSTADOS (HA)

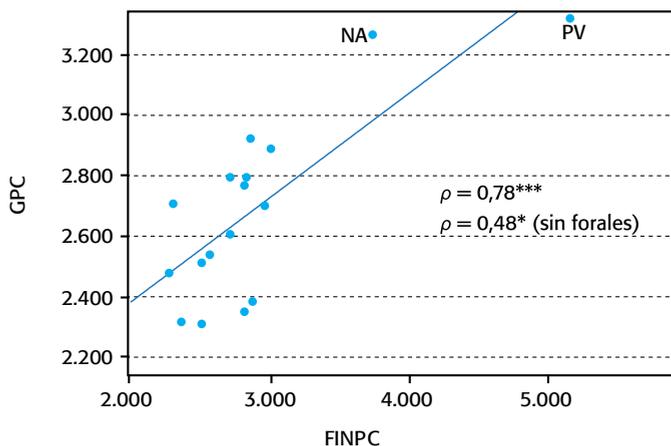


Nota: ** indica significatividad estadística al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 30.

CORRELACIÓN ENTRE GASTO PER CÁPITA EN SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES (GCP) Y FINANCIACIÓN PER CÁPITA PROPORCIONADA POR EL SISTEMA (FINPC)



Nota: *** y * indica significatividad estadística al 1 % y 10 %, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia.

el porcentaje asciende hasta 88 % en el caso de Murcia y 86 % en el de Comunidad Valenciana. Cinco CC. AA. cuentan con una estructura muy similar (Madrid, Galicia, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León). Un cuarto grupo lo forman Cantabria, Extremadura y La Rioja, caracterizados por un porcentaje dedicado a sanidad y educación bajo. Al contrario que Murcia y la Comunidad Valenciana, su buena posición en financiación por habitante ajustado les permite dedicar un menor porcentaje del gasto a sanidad y educación. Asturias, Canarias y Baleares están relativamente próximas al grupo de cinco anterior, pero con algunas diferencias en los pesos relativos de las diferentes funciones que las alejan de éste y también entre sí. Finalmente, Andalucía, con un porcentaje de gasto comparativamente bajo en sanidad y el más alto en educación, se separa de las demás. Finalmente, hay que constatar que el carácter uniprovincial de las CC. AA. no es un factor de peso para ubicarlas en uno u otro grupo.

A continuación, la atención se concentra en las diferencias en el gasto por habitante entre CC. AA. y en sus determinantes inmediatos. Me limito a los SPF por dos motivos fundamentales. El primero es que estos tres servicios suponen tres cuartas partes del gasto global, lo que permite simplificar, al tiempo que hablamos de la parte del león del gasto autonómico. Segundo, ambos se ven menos afectados por vectores difíciles de controlar cuantitativamente, como los fondos estructurales, que influyen sustancialmente en el gasto en algunas áreas; especialmente en las actuaciones de carácter económico.

En el gráfico 28 se representa, para las diecisiete CC. AA. y el año 2017, el gasto en SPF tanto en términos per cápita (GPC) como por habitante ajustado (GPHA)²³. Para apreciar mejor las diferencias, aparece la distancia respecto a la media, de 2.538 euros en ambos casos. Las diferencias son muy grandes cuando se integran a las forales en el análisis, con cerca de 1.000 euros de brecha. Para el conjunto de CC. AA., la desviación típica en el caso del GPHA (274) es algo inferior a la de la variable GPC (300). Aunque este efecto se acentúa al descartar las forales en los cálculos. La primera cae hasta 167 y la segunda a 208. Por tanto, cuando se tienen en cuenta las diferencias en las necesidades de gasto y coste incluidas en el modelo de financiación de régimen común, las diferencias entre CC. AA. de régimen común caen un 20 %, aunque siguen siendo sustanciales.

Para ir más allá en el análisis, podemos descomponer conceptualmente las diferencias en el gasto observado por habitante en tres: diferencias en necesidades de gasto y coste de los servicios, disparidades en la capacidad financiera y diversidad en preferencias. Para ninguna de las tres tenemos mediciones exactas, pero sí contamos con variables *proxy* que nos permiten aproximarnos a la importancia relativa de las dos primeras y, por diferencia, a la dimensión potencial de la tercera. En síntesis, las diferencias en las necesidades de gasto por habitante se capturan

²³ Agradezco a Silvia Mollà y Francisco Pérez su amabilidad al poner a mi disposición los datos actualizados para 2017 de gasto en servicios públicos fundamentales por habitante ajustado y per cápita que se utilizan en esta sección, y que tienen su referencia seminal en Pérez (2015). En ambos casos, los autores incluyen a las comunidades forales.

mediante el cociente entre los habitantes ajustados y los habitantes de cada territorio. Las disparidades en capacidad financiera se aproximan mediante el rendimiento que proporciona el sistema de financiación autonómica.

En el gráfico 29 se analiza la correlación existente entre el gasto por habitante en servicios públicos fundamentales (GPC) y el cociente entre habitantes ajustados y habitantes en cada comunidad autónoma (HA). El año de referencia es 2017 y la primera variable se define en euros. Cuando se incluyen las diecisiete CC. AA., la correlación es positiva, pero solo marginalmente significativa, por encima del 10 %. Pero una vez que se eliminan las forales de la muestra, la correlación aumenta y pasa a ser significativa al 5 %.

Por su parte, en el gráfico 30 se relaciona, de nuevo con datos para 2017, el gasto con la financiación per cápita que proporciona el sistema de financiación (FINPC)²⁴. En este caso, el comportamiento es opuesto al anterior. Cuando se incluyen a las CC. AA. forales, el efecto es estadísticamente significativo al 1 %, pero solo al 10 % cuando se excluyen. Finalmente, en el gráfico 31 se analiza la relación entre FINPC y HA. La correlación solo es estadísticamente significativa cuando se excluyen las forales.

Las relaciones bivariantes anteriores se combinan en el análisis de regresión múltiple cuyos resultados se sintetizan en el cuadro 1²⁵. Cuando tomamos como muestra las diecisiete CC. AA. en el último ejercicio disponible (2017), el gasto per cápita en servicios sociales viene explicado por FINPC, pero solo marginalmente por HA. En este caso y como vimos en el gráfico 31, no existen problemas de multicolinealidad entre ambos regresores que, conjuntamente, explicarían dos tercios (0.66) de las diferencias en GPC entre CC. AA.

Cuando la atención se concentra en las CC. AA. de régimen común, la multicolinealidad afecta a las estimaciones (columna 2). La correlación entre financiación per cápita y HA hace que los t-estadísticos sean muy bajos, lo que comprobamos al estimar el modelo excluyendo ambas de forma alternativa en las columnas 3 y 4, que ponen en evidencia un efecto más significativo de la variable HA que de FINPC. En todo caso, el R^2 no llega a 0,4.

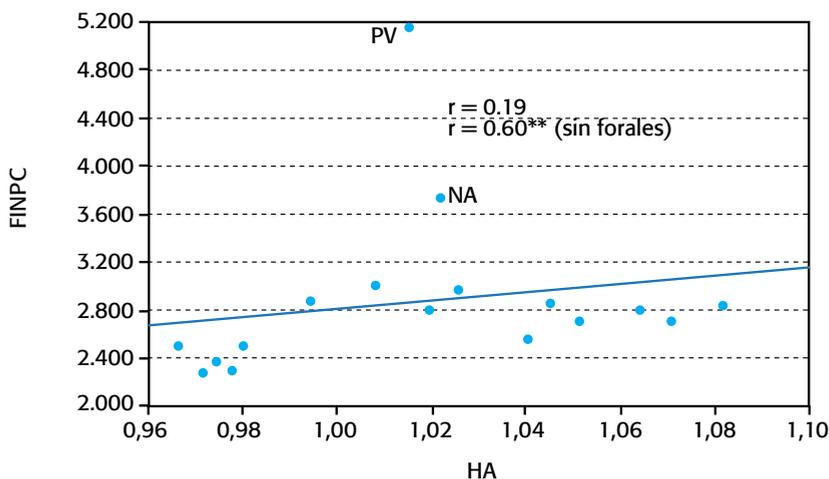
En síntesis, las diferencias en la financiación per cápita son relevantes para explicar las diferencias en el gasto, sobre todo al comparar el de las comunidades forales con el de las de régimen común. Segundo, las diferencias en las necesidades de gasto son relevantes para explicar las que se observan en el gasto observado de las CC. AA. de régimen común, pero no tanto para explicar el gasto de las forales. Tercero, ambas variables explican dos tercios de las diferencias en gasto

²⁴ Para el cálculo de la financiación per cápita utilizo las mismas fuentes que en el gráfico 16 ("financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado") transformando los habitantes ajustados en habitantes.

²⁵ Las estimaciones incluyen ordenada en el origen, pero no se incluyen en el cuadro a fin de simplificarla.

Gráfico 31.

CORRELACIÓN ENTRE FINANCIACIÓN PER CÁPITA PROPORCIONADA POR EL SISTEMA (FINPC) Y PONDERACIÓN POR HABITANTES AJUSTADOS (HA)



Nota: ** indica significatividad estadística al 10%.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1.

IMPACTO DE LA FINANCIACIÓN Y LAS DIFERENCIAS EN LOS HABITANTES AJUSTADOS SOBRE EL GASTO PER CÁPITA

	GPC	GPC (sin forales)				
HA	2044 (-1,59)	2537 (-1,7)	3141 (2,67)**		2591 (1,97)*	2507 (2,39)**
FINPC	0,32 (4,61)***	0,17 (-0,07)		0,42 (1,97)*	-0,13 (-0,12)	
CORRECCIÓN					0,52 (2,10)*	0,51 (2,33)**
R ²	0,66	0,38	0,36	0,23	0,56	0,56
Observaciones	17	15	15	15	15	15

Notas: Estadísticos-t entre paréntesis. ***, **, * indica significatividad estadística al 1%, 5% y 10%, respectivamente

Fuente: Elaboración propia.

per cápita en servicios fundamentales entre las diecisiete CC. AA. y menos del 40 % de las diferencias entre las de régimen común. Detrás del porcentaje no explicado estarían la diversidad de preferencias, pero también, implícitamente, diferencias en necesidades de gasto o coste de los SPF que la fórmula actual usada para calcular los habitantes ajustados no está capturando correctamente.

Sobre este segundo punto, existe un amplio consenso sobre que la fórmula utilizada es imperfecta. Entre las cuantificaciones recientes, destaca De la Fuente (2017), que explora el efecto financiero de una serie de modificaciones. De forma tentativa, hemos incorporado a la ecuación estimada en el cuadro 1 la corrección de las ponderaciones que sugiere el autor. En consecuencia, en la última columna de del cuadro 1 aparece la variable CORRECCIÓN²⁶. Muestra un coeficiente positivo y estadísticamente significativo al 10 %, con un incremento del R² de la ecuación hasta 0.56. Por tanto, los resultados sugieren que el impacto de las diferencias en las necesidades de gasto sobre el gasto por habitante sería superior al que recogen los habitantes ajustados.

Por su parte, determinar la parte de las variaciones en el gasto per cápita asignable a las preferencias es un asunto escasamente estudiado en la literatura. Siendo como es uno de los factores fundamentales que justifican la descentralización (Martínez-Vázquez, Lago Peñas y Sacchi, 2017), resulta del todo necesario intensificar esfuerzos investigadores en el área. El diseño y aplicación de encuestas *ad hoc* y a escala española por el Centro de Investigaciones Sociológicas debería ser el primer paso. A la espera de ello, en lo que sigue se aprovecha una de las pocas encuestas hoy disponibles y que permiten arrojar alguna luz al respecto. Se trata del estudio del CIS n.2799 (Modelos espaciales de preferencias políticas²⁷). El estudio ofrece las respuestas de 3255 individuos recopiladas entre abril y mayo de 2009.

La pregunta sobre la que gravita el análisis de microdatos que sigue es la P10²⁸. De esa pregunta derivamos dos variables: el orden de preferencia que se le da a la sanidad y a la educación entre las cuatro posibilidades que se ofrecen. El valor 4 se asigna a las respuestas que ponen el servicio como primera prioridad y el valor 1 cuando ocupa el cuarto lugar. Para cada una de las dos variables, se estima un modelo logit ordenado incluyendo las siguientes variables como explicativas:

- CC. CA. de residencia (categoría de referencia: Andalucía).
- Tamaño del municipio.
- P11: Objetivo prioritario de la política social: políticas destinadas a los grupos

²⁶ En concreto, tomamos los valores de la última columna de la Tabla 20 del artículo citado.

²⁷ Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_bancodatos/estudios/ver.jsp?estudio=10062.

²⁸ "Imagine que el Gobierno tiene un presupuesto limitado y no puede aumentar los impuestos, ¿Qué cree que debería ser prioritario para el Gobierno? Por favor ordene las siguientes políticas sociales por orden de importancia según sus preferencias: Mejorar la sanidad para todos; aumentar las prestaciones a los desempleados; Mejorar la educación para todos; Aumentar las pensiones a los jubilados, NS/NC"

más desfavorecidos o universales. Se trata de una variable categórica que adopta como categoría de referencia la primera.

- P12: Preferencia sobre menú fiscal en una escala que va de 0 (mejorar servicios públicos, aunque haya que pagar más impuestos) a 10 (pagar menos impuestos, aunque haya que reducir servicios públicos).
- P43: Auto-ubicación ideológica en una escala de 0 (extrema izquierda) a 0 (extrema derecha).
- P55A: Nivel de estudios (categoría de referencia: estudios por debajo de medios).
- P58: Situación laboral (categoría de referencia: trabaja).

Los resultados de las estimaciones aparecen sintetizados en el cuadro 2. Para simplificar aparecen solo las variables y categorías con un nivel de significatividad del 10 % o menos y el signo correspondiente. En lo que atañe a la sanidad, las pre-

Cuadro 2.

ESTIMACIONES DE SENDOS MODELOS LOGIT ORDENADO SOBRE PREFERENCIA EN GASTO SANITARIO Y EDUCATIVO

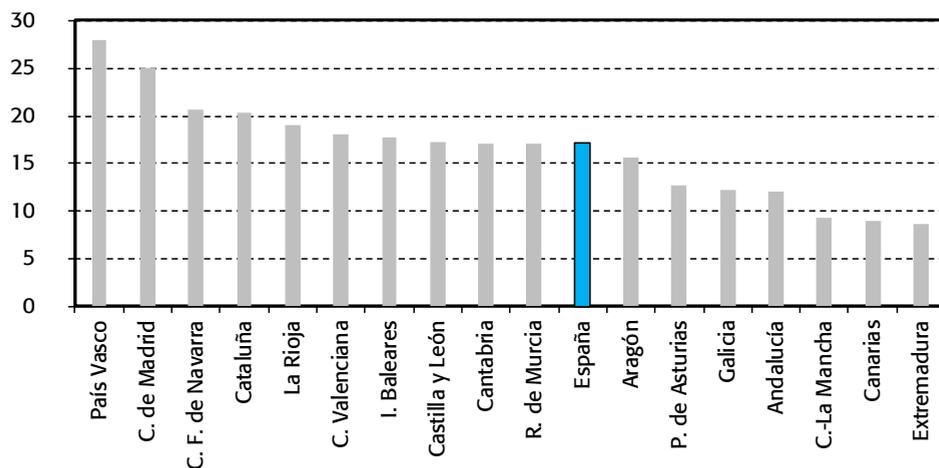
	Preferencia por la sanidad	Preferencia por la educación
Aragón	(+)*	
Baleares	(-)**	
Canarias	(+)**	(-)*
Galicia	(+)**	
La Rioja	(+)**	
Extremadura		(-)**
Navarra		(+)*
País Vasco		(-)**
Municipio de más de 1 millón de habitantes	(-)*	
Municipio de menos de 400.000 habitantes		(-)**
P11: Políticas que beneficien a todos	(+)*	
P43: Autoubicación ideológica		(-)*
P55A: Estudios superiores		(+)**
P55B: Estudios medios		(+)**
P58: Jubilado o pensionista	(-)**	(-)**
P58: Parado	(-)**	(-)**
P58: Estudiante	(-)**	(+)**
P58: Trabajo doméstico no remunerado		(-)**
Pseudo-R ²	0,012	0,048
Observaciones	3.183	3.153

Notas: ***, **, * indica significatividad estadística al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 32.

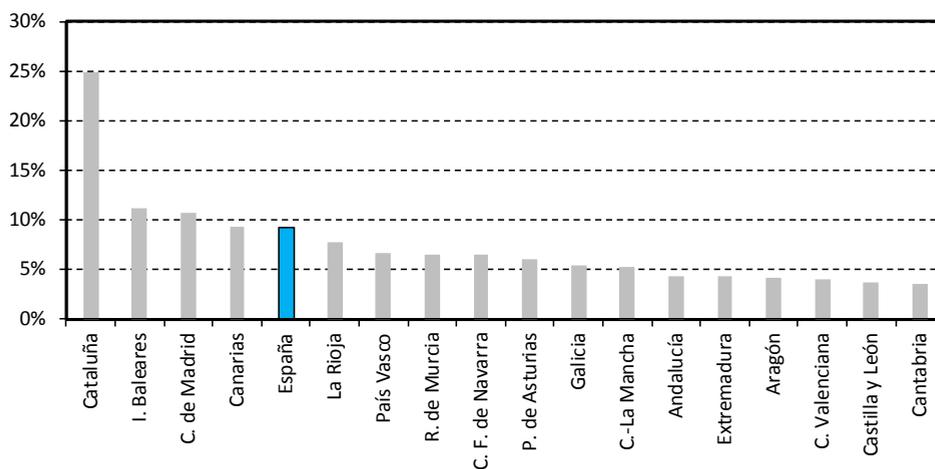
PESO DE LOS CONCIERTOS Y SUBVENCIONES EN EL GASTO PÚBLICO EN ACTIVIDADES EDUCATIVAS NO UNIVERSITARIAS, 2016



Fuente: Uriel, Serrano y Pérez (2018).

Gráfico 33.

PORCENTAJE DEL GASTO SANITARIO DEDICADO A CONCIERTOS (2017)



Fuente: Estadística del gasto sanitario público (EGSP) del MSCBS.

ferencias tienden a ser más intensas en el caso de las personas que consideran que hay que priorizar las políticas de alcance universal; y menos en el caso de parados, pensionistas y estudiantes. También existe cierta evidencia de un efecto negativo del tamaño del municipio cuando se cruza la barrera del millón de habitantes. En cuanto a la dimensión autonómica, aparentemente no existen grandes diferencias. La predilección por la sanidad es significativamente más intensa solo en La Rioja, Galicia, Canarias y Aragón; y menos en Baleares.

Por lo que respecta a la educación, la preferencia se acentúa en el caso de individuos con estudios y estudiantes; y se diluye en el caso de jubilados y trabajadores domésticos no remunerados. Además, la prioridad tiende a debilitarse conforme la ideología del individuo tiende a la derecha y en los municipios por debajo del umbral de 400.000 habitantes. En cuanto a la dimensión autonómica, los individuos residentes en Navarra y Extremadura muestran una mayor intensidad de preferencias y los de Canarias y País Vasco una más baja. De nuevo, intentamos trasladar estos resultados a la ecuación estimada en el cuadro 1²⁹, pero en este caso la variable no era significativa, lo que iría en contra de la relevancia de las preferencias como motor de las diferencias en el gasto per cápita.

En todo caso, estos resultados deben tomarse con mucha cautela y, sobre todo, como un estímulo de la necesidad de más investigación en este campo. Una investigación que no ha de perder de vista las brechas que existen entre las preferencias de los ciudadanos y la traslación a decisiones públicas. En particular, Chaqués-Bonanfont y Palau (2011) demuestran que los responsables políticos autonómicos se ajustan más a las preferencias de los ciudadanos en competencias no compartidas con el Estado, cuando se gobierna sin una mayoría parlamentaria que respalde y justo después de las elecciones. Si bien los dos últimos factores mostrarían dinámica, el primero sería constante en el tiempo.

Otra de las ventajas potenciales de la descentralización es la posibilidad de experimentar con nuevos diseños de política pública y nuevas fórmulas de gestión. Sujeto a la legislación básica, las CC. AA. pueden optar no solo por dedicar más o menos recursos a cada área, sino ensayar posibilidades diferentes o imitar a aquellos que están teniendo mejores resultados. Si esta imitación de las mejores prácticas se extiende, se acabaría en un escenario mejor que el inicial y mejor que el de una provisión de diseño centralizado poco innovador. ¿Está sirviendo la descentralización para esto?

Una referencia fundamental en este campo es el libro de Gallego Gomà y Subirats (2003), en el que se demuestra la diversidad en la combinación de instrumentos de gestión público/privado, en la separación respecto a las líneas propuestas por el Gobierno central o en la complejidad de las relaciones con las redes de actores relevantes para cada política pública. De las tres dimensiones apuntadas, la más

²⁹ La variable adopta valor 0 para las CC. AA. sin significatividad estadística o en las que sanidad y educación adoptan signos contrarios (Canarias); -1 para las que, en sanidad, educación o ambas, aparecía un signo negativo en el cuadro 2; y 1 para las que, en sanidad, educación o ambas, aparece un signo positivo.

fácilmente cuantificable y comparable es la que se centra en el peso de las herramientas de gestión privada. La extensión de los conciertos con centros privados de enseñanza no universitaria es analizada por Uriel, Serrano y Pérez (2018). El gráfico 32 recoge su peso sobre el presupuesto educativo y refleja un rango que va del 28 % en el País Vasco y el 25 % en Madrid a menos del 10 % en Extremadura, Canarias y Castilla-La Mancha. En el caso de la sanidad, las diferencias son algo menores, pero también relevantes. Incluso dejando al margen el caso extremo de Cataluña, los porcentajes para Baleares y Madrid triplican a Castilla y León y Cantabria (gráfico 33).

Más dudas existen sobre el aprovechamiento que estamos haciendo de esta diversidad de ensayos. Primero, por la muy débil evaluación institucional de las políticas públicas en España (Onrubia y Sánchez-Fuentes, 2019). Sin evaluar y medir es muy difícil poder explicar y tener fundamento para “comprar” experiencias. Segundo, por la escasa atención que recibe la compartición de experiencias en los foros horizontales de ámbito sectorial en los que participan todas las CC. AA. El principal de ellos, las conferencias sectoriales, las orilla en el desarrollo de sus funciones (De la Peña *et al.*, 2015). Sin duda, es posible y deseable avanzar, y mucho, en ambos frentes.



7

ESTABILIDAD FISCAL EN UN CONTEXTO DESCENTRALIZADO

La teoría clásica del federalismo fiscal (Musgrave, 1957) reserva la función estabilizadora de la hacienda pública al nivel central de gobierno. Fundamentalmente, porque a escala subcentral la política fiscal pierde eficacia. Las economías regionales son extremadamente abiertas e interconectadas financiera y fiscalmente con el resto de las regiones del país, lo que provoca que el multiplicador fiscal se diluya: buena parte de los efectos se trasladarían hacia el resto de las regiones. La literatura teórica posterior abunda en el mismo mensaje, al incorporar otros argumentos sobre los riesgos que la descentralización para la sostenibilidad fiscal. La estabilidad fiscal es un bien público compartido y, por tanto, sujeto al conocido “problema de los comunes”; las restricciones presupuestarias blandas y las expectativas de rescate incentivan el endeudamiento; en fin, las reglas fiscales que atarían a los gobiernos subcentrales pueden no ser suficientes. No obstante, es verdad que existen argumentos que empujan en la dirección contraria. En particular, los que inciden en los efectos positivos de la autonomía tributaria y la competencia fiscal vertical y horizontal, como mecanismos de control de la actividad pública (Brennan y Buchanan, 1980).

Por su parte, los trabajos empíricos tampoco convergen en sus resultados (Martínez-Vázquez *et al.*, 2017). Recientemente, Lago-Peñas, Martínez-Vázquez y Sacchi (2020) vuelven sobre esta cuestión aprovechando el extraordinario choque negativo que supuso la Gran Recesión para las cuentas públicas de la mayoría de los países. Con datos para los Estados miembros de la OCDE y el período 1995-2014, los autores encuentran evidencia de que la disciplina fiscal ha sido mayor en países con una mayor descentralización del gasto y, al mismo tiempo, una fuerte descentralización tributaria. Si la segunda no se da, los efectos positivos de la primera desaparecen. Además, se confirma que las reglas nacionales y supranacionales que afectan al endeudamiento y la rigidez de otras reglas fiscales han ayudado de forma significativa a la estabilidad presupuestaria.

Si contemplamos a España a la luz de lo anterior, vemos que la descentralización del gasto es muy elevada, pero existe un desequilibrio vertical superior al de otros países federales. Por su parte, tanto las reglas fiscales comunitarias como la endurecida legislación nacional deberían haber jugado a favor de la estabilidad fiscal (Lago Peñas, 2013). No obstante, el hecho de no haber agotado el catálogo de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en las leyes de estabilidad es una manifestación de sus limitaciones desde un punto de vista de economía

política. Por ejemplo, una cosa es plasmar en la norma la posibilidad de suspender la autonomía en el caso de gobiernos autonómicos incumplidores y otra es tomar la decisión. Quizá sería necesario reflexionar sobre normativa, a fin de suprimir lo no aplicable y, a cambio, generar expectativas creíbles de que lo que permanezca será ejecutado de forma efectiva y automática (Lago Peñas, 2015; Martínez, 2020). Adicionalmente, como acertadamente señalan Cuenca y Ruiz Almendral (2014), la forma en la que han gestionado los mecanismos extraordinarios de liquidez está contribuyendo a generar expectativas de rescate financiero en los gobiernos autonómicos y agravar el problema de la restricción presupuestaria blanda; un problema arrastrado desde el origen por el modelo de financiación de las CC. AA. de régimen común. Problema que intensificó el posterior Real Decreto Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CC.AA. y EE. LL. Los nuevos mecanismos extraordinarios de liquidez regulados en esta norma suponen otro rescate encubierto que se concentra en la carga por intereses y que ha favorecido en mayor medida a las más incumplidoras. En todo caso y como veremos más adelante, es verdad que las causas de este incumplimiento son diversas y son justificables en grado muy diverso. En particular, no es igual un incumplimiento provocado por un incremento del gasto superior a la media que por una financiación por habitante ajustado clara e injustificadamente inferior, como es el caso de la Comunidad Valenciana y Murcia.

La realidad es que España es uno de los países en los que el endeudamiento regional creció más con el estallido de la crisis a finales de la década pasada. Si en 2008 se situaba todavía por debajo del 10 % del PIB español, en 2014 se supera la barrera del 25 %, para estabilizarse ligeramente por encima. Como mostraba el gráfico 9, solo Canadá experimenta un crecimiento similar entre los desarrollados. No obstante, este resultado requiere de una doble matización.

Primero, el problema no ha sido exclusivo del nivel autonómico. La deuda pública española estaba situada en el 36 % del PIB en 2007, para superar la barrera del 100 % en 2014. Es decir, el problema del déficit ha afectado muy intensamente a todas las administraciones públicas españolas salvo la local³⁰. Por tanto, es verdad que las CC. AA. en su conjunto han puesto en jaque la sostenibilidad fiscal en los últimos años. Pero la severa crisis fiscal ha afectado al conjunto del sector público español y los recortes han sido comparativamente superiores en el ámbito autonómico que en la Seguridad Social o la Administración central (Instituto de Estudios Fiscales, 2018).

Segundo, el problema se ha producido de forma territorialmente asimétrica. El grado de incumplimiento fiscal de las CC. AA. ha sido muy dispar. En el cuadro 3 se sistematizan los incumplimientos fiscales de todas las comunidades autónomas desde 2009, incluyendo el objetivo de déficit, la regla de gasto y el objetivo de

³⁰ En este caso, por la combinación de tres factores. El recorte drástico del gasto en competencias no obligatorias de los municipios; la elevación de tipos impositivos; y la menor elasticidad de las bases imponibles de los tributos locales respecto al resto de ingresos públicos. Los dos primeros elementos fueron forzados por la administración central.

Cuadro 3.

INCUMPLIMIENTOS REGIONALES DE LOS OBJETIVOS FISCALES (2009-2016)

	Incumplimiento del objetivo de déficit								Incumplimiento de la regla de gasto		
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Andalucía	X	X	X	X		X	X			X	X
Aragón	X	X	X		X	X	X	X		X	
Asturias	X	X	X			X	X			X	
Baleares	X	X	X	X		X	X	X	X		
Canarias	X		X						X		X
Cantabria	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
Castilla-La Mancha	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
Castilla y León	X		X			X	X			X	
Cataluña	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Comunidad Valenciana	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Extremadura	X		X			X	X	X	X	X	
Galicia			X								X
Madrid			X			X	X		X	X	
Murcia	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Navarra	X	X	X	X	X		X			X	
País Vasco	X		X						X		X
La Rioja		X	X			X	X			X	

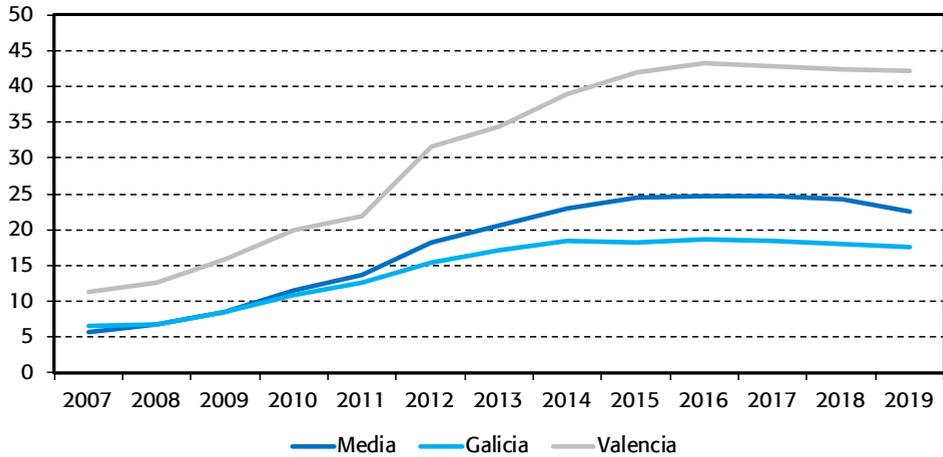
Fuente: Elaboración propia a partir de Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (www.airef.es).

deuda. Basta comparar a Galicia con la Comunidad Valenciana o Murcia. La traslación de lo anterior a las dinámicas de deuda es notable. El gráfico 34 vuelve a tomar a Galicia como referencia para compararla con la media y la Comunidad Valenciana, la más endeudada en términos de PIB regional.

El gráfico 35 arroja luz adicional sobre la existencia de grupos de autonomías en lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos de déficit. Con datos para el periodo 2005-2015, Lago Peñas, Fernández Leiceaga y Vaquero García (2017) identifican algunos grupos claramente diferenciados y CC. AA. que se comportan de manera idiosincrásica. El primer grupo, el más numeroso, lo forman ocho autonomías (Andalucía, Castilla y León, Asturias, Aragón, Canarias, Galicia, Madrid y La Rioja). En este caso se produce el mayor grado de cumpli-

Gráfico 34.

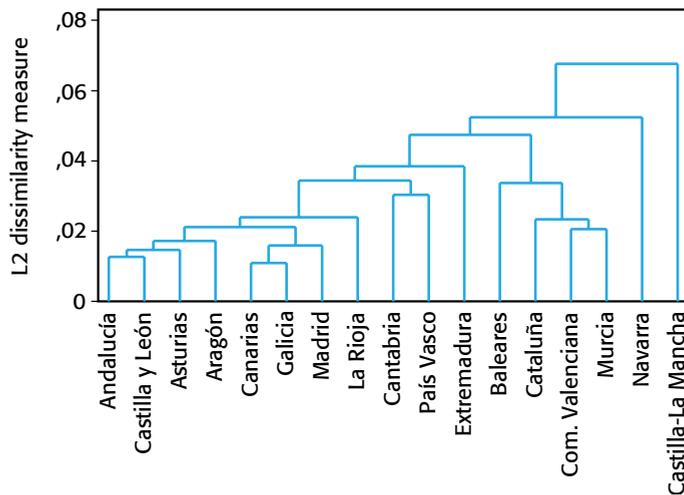
DEUDA AUTONÓMICA EXPRESADA EN PORCENTAJE DE PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

Gráfico 35.

DENDROGRAMA DEL INCUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE DÉFICIT 2005-2015



Fuente: Lago Peñas, Fernández Laiceaga y Vaquero García (2017).

miento global. Dentro de este conjunto se puede, a su vez, distinguir el subgrupo formado por Canarias, Galicia y Madrid, en las que el cumplimiento de objetivo es la norma. Una segunda agrupación está formada por las cuatro comunidades del Arco Mediterráneo: Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña y Baleares. En ellas se produce una desviación sistemática respecto a los objetivos proyectados, con un empeoramiento progresivo desde 2005 hasta 2011, cuando se ronda el -4 % de incumplimiento, una mejora en el nivel de cumplimiento muy importante en 2012 y 2013 y un empeoramiento desde entonces. En un tercer clúster se sitúan País Vasco y Cantabria, que se ubican en un terreno intermedio entre los dos primeros grupos. Aunque no son capaces de ajustarse a los objetivos de forma tan consistente como el primer colectivo, sus desviaciones son puntuales, sin alcanzar los incumplimientos del segundo grupo, y su mejora en la estabilidad fiscal desde 2011 es notable. Navarra y Castilla-La Mancha son las dos CC. AA. con unas dinámicas más asimétricas y diferenciadas del resto. La primera pasa de valores claramente positivos hasta 2007, que llegan a superar el +2 %, a sufrir el mayor desplome en 2008, consecuencia de su sistema de financiación: las caídas en la recaudación se notan más en el sistema foral que en el común por la inexistencia de anticipos e ingresos a cuenta. En el caso de Castilla-La Mancha, el deterioro entre 2007 y 2011 no tiene parangón. Pero, en sentido contrario, ninguna otra comunidad autónoma mejora tanto y tan rápido su posición, al volver al cumplimiento de objetivos ya en 2012. Finalmente, Extremadura tiene un comportamiento parecido a Cantabria y el País Vasco, de los que se diferencia sobre todo en el empeoramiento del último trienio 2013-2015, frente a la mejora de los primeros.

¿Qué explica esta diversidad de resultados? Lago Peñas, Fernández Leiceaga y Vaquero García (2017) identifican cinco factores. El primero es la desviación que esa Comunidad ha tenido en el ejercicio pasado, porque el punto de partida desde el que hay que cumplir es más exigente. El segundo es la dimensión del recorte acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Cuanto mayor es el recorte, más difícil es aplicarlo. En tercer lugar, aparece el sistema de financiación autonómico. Las CC. AA. de régimen común con menor financiación por habitante ajustado lo tienen más difícil para cumplir. Cuarto, el cambio de gobierno supondría una mejora en el cumplimiento en el año siguiente al de las elecciones: en el ejercicio de las elecciones y entrada del nuevo gobierno suele aflorar déficit antes oculto (facturas no tramitadas, ingresos inflados). La “limpieza” de las cuentas elevaría el déficit, para reducirlo en el siguiente. Finalmente, el efecto de la coincidencia de color político entre el gobierno autonómico y el central aumenta el cumplimiento fiscal.

Las estimaciones econométricas apuntan también a que existen otros factores más difíciles de cuantificar, pero sin duda relevantes³¹. En primer lugar, han existido

³¹ En términos cuantitativos, el modelo econométrico utilizado en Lago Peñas, Fernández Leiceaga y Vaquero García (2017), que incluye efectos fijos individuales y temporales explica alrededor del 70 % de las diferencias en el cumplimiento fiscal. Existiría, por tanto, un 30 % no explicado.

gobiernos autonómicos que han hecho mayores esfuerzos para cumplir con los objetivos de consolidación fiscal, asumiendo en mayor grado los costes electorales de la austeridad, y usando su autonomía, sobre todo en el lado del gasto, para cuadrar objetivos a base de mayores recortes (Lago-Peñas *et al.*, 2019). En segundo lugar, existen imprevistos de naturaleza diversa, como las sentencias judiciales o decisiones de otras administraciones con incidencia en gastos o ingresos.



8

ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

La dinámica del desarrollo territorial es resultado de la composición de dos fuerzas. Por un lado, las economías de escala y aglomeración impulsan la polarización espacial de las actividades productivas. Por otro, las políticas públicas, que pueden actuar en sentido contrario. En este caso, la herramienta principal es la política regional implementada en los territorios menos desarrollados. Pero no es la única. La inversión territorializada de la administración central se mueve entre el criterio de eficiencia y el de equidad. El primero empuja a invertir en donde la inversión es más rentable socialmente, que es donde el uso es mayor, porque se concentra la población y la actividad productiva. El segundo incide en la necesidad de dar oportunidades a los territorios menos desarrollados, elevando su potencial. Por su parte, la prestación de otros servicios públicos importantes para la acumulación de capital humano (sanidad o educación) y el capital tecnológico (I+D+i) puede verse alterada por su descentralización. Si la nivelación interterritorial es baja, la acumulación es estas otras modalidades de capital tenderá a ser mayor en las regiones con mayor capacidad fiscal media.

En España, la fuerte descentralización de los servicios ha ido de la mano de una nivelación que ha evitado este segundo riesgo. Además, el proceso ha coincidido en el tiempo con el impulso de la política regional comunitaria a finales de los años ochenta de forma que la política regional combinada (europea y española) habría jugado a favor del equilibrio en el desarrollo territorial.

El gráfico 36 muestra la dinámica del capital público entre 1980 y 2015. En particular, se relaciona la variación en las cuotas regionales sobre el valor total de las infraestructuras con el PIB per cápita en el año base. Las cifras de capital público aparecen en porcentaje y el PIB per cápita referido a la media española (=100). Los datos muestran una correlación negativa y estadísticamente significativa al 5 % ($\rho = -0,48$). En conjunto, las CC. AA. con menor nivel de desarrollo relativo en 1980 han visto que sus dotaciones de capital público aumentaban por encima de la media y viceversa. El vector de la equidad habría ganado al de la eficiencia por el efecto conjunto de la inversión territorializada y la política regional.

Para complementar lo anterior, el gráfico 37 recoge el valor del gasto público total per cápita regionalizado por Pérez (2011). Para evitar incidencias presupuestarias coyunturales, se toma la media de un período relativamente amplio (2000-

2008). Los resultados muestran con claridad que no existe una correlación clara entre PIB per cápita y gasto. Dejando al margen el caso de las comunidades forales, las CC. AA. con gasto per cápita por debajo del 90 % de la media incluyen una rica (Madrid) y dos de la zona media-baja del ranking autonómico (Murcia y Valencia). En el extremo contrario, las cinco primeras (al margen de las forales) incluyen dos comunidades con PIB per cápita por encima de la media (Aragón y Cantabria), la menos desarrollada de España (Extremadura) y dos intermedias (Asturias y Castilla y León)³². En síntesis, las diferencias existentes en las capacidades fiscales no se han traducido en divergencias en el gasto público total per cápita en cada territorio, salvo en el caso de las comunidades forales.

¿Ha sido suficiente este esfuerzo público para cambiar el mapa económico español? La evidencia empírica internacional sugiere que la descentralización contribuye a la convergencia regional (Martínez-Vázquez, Lago Peñas y Sacchi, 2017) y el caso español apunta también hacia este resultado, aunque de forma moderada y con matices. El gráfico 38 pone en relación la variación en el PIB per cápita autonómico entre 1980 y 2018 con el nivel de PIB per cápita en 1980³³. En ambos casos, la media española se iguala a 100. El coeficiente de correlación lineal es negativo pero reducido y no significativo estadísticamente a los niveles habituales ($\rho = -0.32$). La evolución de Madrid es un elemento clave para ello. Cuando se excluye, la relación se refuerza, con un coeficiente de correlación que aumenta a -0.51 , ya significativo al 5 %. En definitiva, los datos respaldan la idea del “efecto capitalidad” y la existencia de una convergencia parcial en PIB per cápita entre el resto de autonomías.

El gráfico 39 profundiza en la relación previa, al descomponer la dinámica del PIB per cápita en la variación de dos cuotas autonómicas entre 1980 y 2018. La del producto interior bruto (PIB) y la de la población³⁴. Por construcción, los valores a la derecha de la bisectriz implican que el avance en PIB sería comparativamente mayor que en población y, por tanto, el PIB per cápita habría aumentado por encima de la media.

³⁵ En León *et al.* (2015) se analizan en detalle la envolvente institucional autonómica y su reforma.

³² De acuerdo con las estimaciones de Pérez (2011), la cifra de Asturias se explicaría por el elevado gasto en prestaciones sociales (pensiones); la situación de Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana por un menor gasto tanto de la Administración central como de la autonómica. En contraste, en la explicación de las elevadas cifras de Extremadura domina el mayor gasto autonómico y en Castilla y León, Aragón y Cantabria el de la Administración central.

³³ En ambos casos utilizamos los datos de PIB de la Contabilidad Regional del INE en euros corrientes.

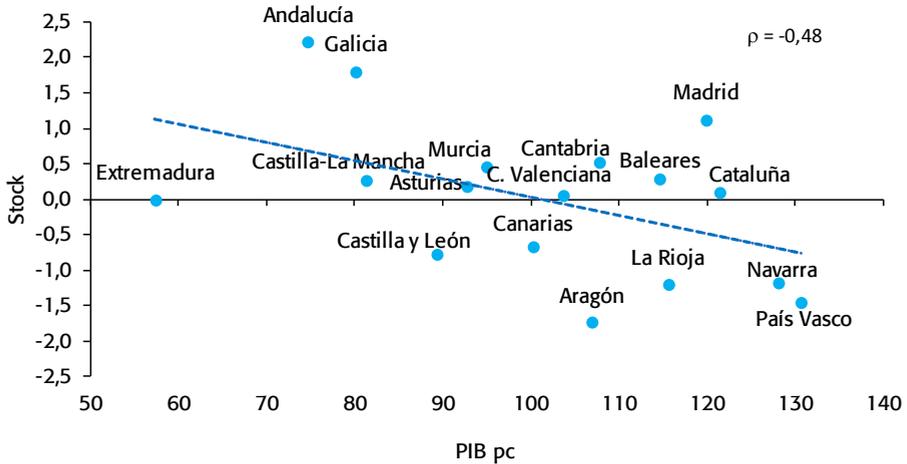
³⁴ El PIB per cápita de la región i -ésima respecto a la media n puede expresarse como el producto de la cuota

del PIB regional sobre el total y la inversa de la cuota de la población: $\frac{\frac{PIB_i}{POB_i}}{\frac{PIB_n}{POB_n}} = \frac{PIB_i}{PIB_n} \cdot \frac{1}{\frac{POB_i}{POB_n}}$. Para una región

por debajo de la media en PIB per cápita, la convergencia se puede lograr aumentando la cuota de PIB (“convergencia activa”) o reduciendo la de población (“convergencia pasiva”) vía migración interregional, migración extranjera o diferencias en las tasas de natalidad.

Gráfico 36.

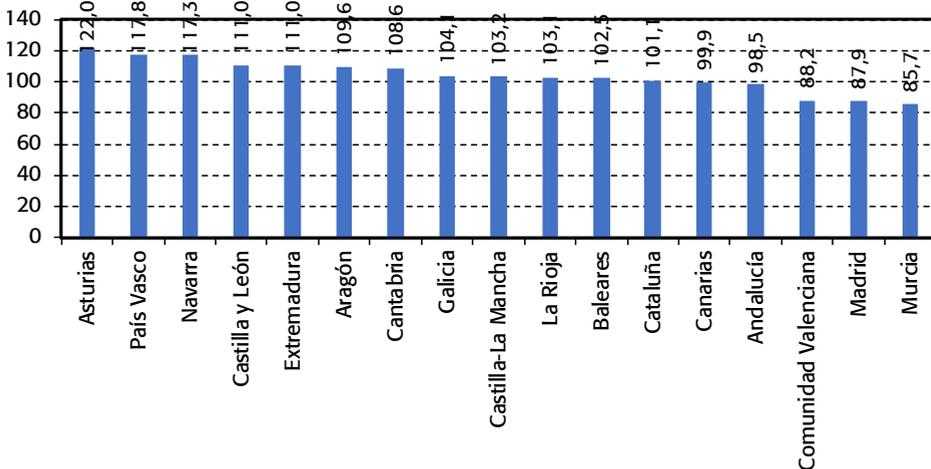
RELACIÓN ENTRE LA VARIACIÓN EN LAS PARTICIPACIONES EN EL STOCK DE INFRAESTRUCTURAS ENTRE 1980 Y 2015 Y EL PIB PER CÁPITA EN EL AÑO INICIAL



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de stock de capital de IVIE-BBVA y la Contabilidad regional del INE.

Gráfico 37.

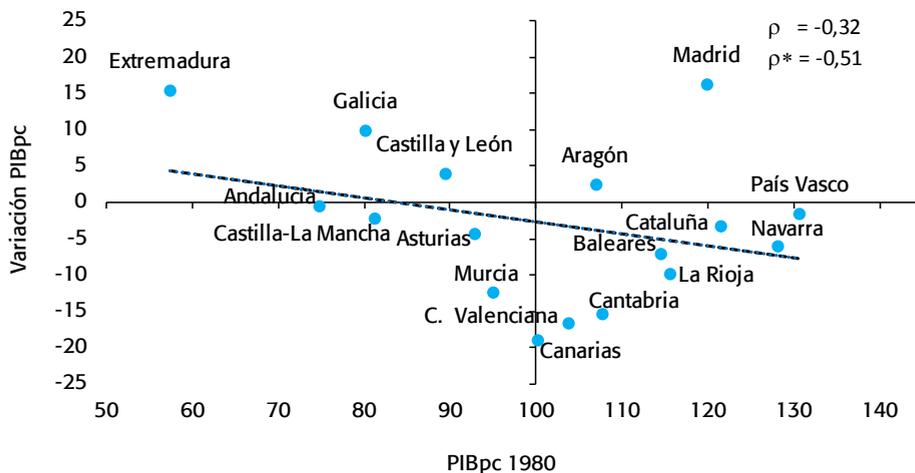
GASTO PÚBLICO TOTAL PER CÁPITA. MEDIA 2000-2008. TOTAL COMUNIDADES=100



Fuente: Pérez (2011).

Gráfico 38.

CONVERGENCIA REGIONAL EN ESPAÑA (1980-2018)

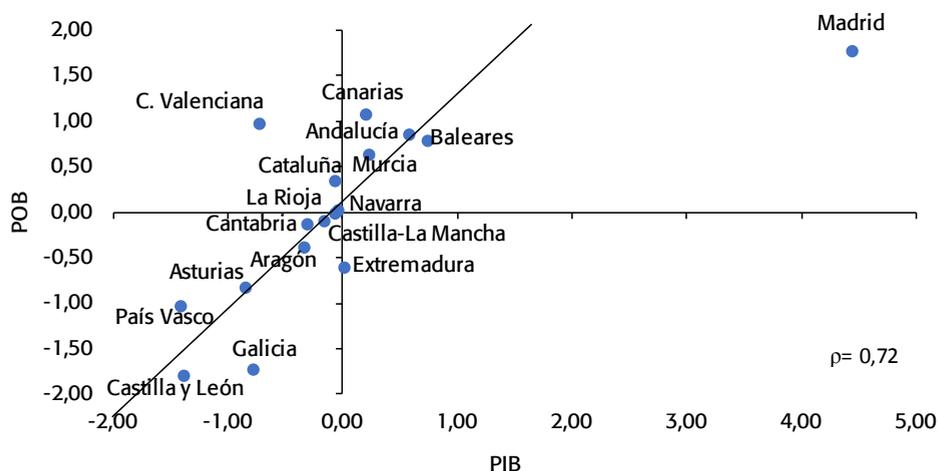


Nota: ρ es el coeficiente de correlación; ρ^* es el coeficiente excluyendo a Madrid.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad regional del INE.

Gráfico 39.

LAS CAUSAS DE LA CONVERGENCIA REGIONAL EN ESPAÑA (1980-2018)



Nota: Valores en porcentaje sobre el total nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad regional del INE.

De nuevo, lo primero a destacar es la posición de Madrid. A pesar de que su población es la que más ha crecido, su PIB lo ha hecho comparativamente más, de forma que su PIB per cápita ha aumentado claramente por encima de la media. La descentralización no ha sido capaz de contrarrestar la fuerza centrípeta del llamado “efecto capitalidad”. Por otro lado, es verdad que las comunidades menos desarrolladas en el año inicial y que han visto aumentar su PIB per cápita relativo (Galicia, Extremadura y Castilla y León); lo han conseguido más por el efecto de la pérdida de población que por el crecimiento de su PIB. Se ha producido una suerte de convergencia pasiva. El caso de Andalucía es el contrario. Su cuota de PIB ha aumentado, pero la de la población lo ha hecho más, de forma que ha perdido posiciones relativas en el PIB per cápita. Especialmente reseñable es lo ocurrido en la Comunidad Valenciana, con una población que aumenta muy notablemente y un PIB que lo hace significativamente por abajo. Sería la más alejada de la bisectriz en su parte izquierda y, por tanto, la que más ha perdido en términos de PIB per cápita relativo.

En definitiva, los datos muestran un reforzamiento del efecto capitalidad entre 1980 y 2018; una tendencia a la convergencia de algunas comunidades en las posiciones de cola en 1980 basada, sobre todo, en la pérdida del peso de la población en el conjunto estatal; y una correlación positiva entre la dinámica económica y la poblacional: los que han perdido peso económico han tendido a perder peso demográfico y viceversa, con un coeficiente de correlación de 0.72.



9

RETOS PENDIENTES Y PROPUESTAS DE FUTURO

La descentralización en España ha sido intensa y rápida, sin par en los países de nuestro entorno. Y ha corrido en paralelo a dos procesos transformadores de sus estructuras políticas y de bienestar. La composición de los tres vectores (democratización, consolidación del Estado del bienestar y descentralización) ha sido exitosa y, en buena medida, un modelo en el que inspirarse.

Lo anterior no impide la autocrítica y el reconocimiento de que es posible mejorar y profundizar; de que las tendencias demográficas, sociales y económicas a escala global o los cambios en la arquitectura institucional supranacional nos obligan a afrontar reformas por doquier y a completar tareas no del todo bien resueltas. El análisis de las secciones previas permite identificar retos y hacer propuestas en el frente de la descentralización financiera. Ese es el objetivo de este apartado final. Pero antes de entrar en detalle, son necesarias cuatro precisiones.

Cuatro precisiones

La primera es que la mejora en la descentralización financiera en España pasa por avanzar en otros dos frentes complementarios: el reforzamiento de las instituciones propias de los países descentralizados (federales) y una mayor penetración de la “cultura federal”. En estos momentos carecemos de los foros técnicos y políticos necesarios para la gobernanza de un sistema multinivel. El Senado no es una cámara útil, al menos para resolver las cuestiones que plantea el Estado de las Autonomías; la Conferencia de Presidentes no funciona con la regularidad necesaria; las conferencias sectoriales son insuficientes; la integración de las distintas administraciones tributarias es claramente imperfecta. El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) acaba asumiendo responsabilidades que exigen demasiado a su precario anclaje institucional. Faltan organismos técnicos independientes que permitan objetivar cuestiones que van desde la estimación de las necesidades de gasto o la recaudación normativa de los tributos cedidos en cada territorio a dirimir supuestos agravios comparativos. Resolver todo lo anterior requiere consensos políticos básicos que permitan afrontar cambios legales que tocan a la propia Constitución Española. Comparativamente, en este frente los deberes son mayores que en el de la descentralización financiera *per se*³⁵.

³⁵ En León *et al.* (2015) se analizan en detalle la envolvente institucional autonómica y su reforma..

Adicionalmente, en este punto cabe referirse a la experiencia propia e internacional sobre las soluciones territorialmente asimétricas. Las diferencias en las preferencias sobre el grado de descentralización que se constatan entre CC. AA. y que fueron cuantificadas en un apartado anterior invitan a pensar en que las soluciones asimétricas podrían ser el camino (Cuenca, 2020); en particular para afrontar las presiones secesionistas en algunas CC. AA. La evidencia empírica internacional es escasa (Martínez-Vázquez, Lago Peñas y Sacchi, 2017), pero en general no es tan optimista. Es más, la percepción desde otras regiones de que esa asimetría supone privilegios puede dar lugar a tensiones políticas adicionales. La experiencia del sistema foral, por las sustanciales ventajas financieras que proporciona, es un ejemplo de esto. En definitiva, es fundamental cuidarse de que la forma y contenido de los tratamientos asimétricos no generen esos sentimientos de agravio comparativo si queremos que sean parte de la solución y no semilla de problemas futuros. Es verdad que en la primera década de este siglo parecía imponerse la idea de que lo mejor era conseguir los mayores grados de descentralización, fijando como objetivo todo lo que los demás consiguiesen, algo que se plasmó en las reformas de los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, la Gran Recesión cambió el escenario. Las apuestas re-centralizadoras, sobre todo en algunas CC. AA. han ganado peso; algo que podría abrir la puerta a explorar una posible devolución de competencias.

En lo que atañe a la cultura federal, la idea es sencilla. Por definición, la descentralización y el federalismo fiscal conducen a la diversidad en los menús fiscales entre territorios. La composición del gasto y la legislación tributaria tienden a diferir. Si no fuese así, ¿para qué queremos la descentralización? Un estado descentralizado es más complejo y caro que uno centralizado, aunque solo sea por el coste de las instituciones autonómicas. Son las ventajas de ajustar mejor las políticas públicas a las preferencias las que justifican y recomiendan descentralizar. Cuestión distinta es que cuando cedemos impuestos, por ejemplo, debemos evitar optar por fórmulas que impulsen externalidades negativas como la competencia fiscal nociva. Haber descentralizado la tributación sobre patrimonio y sucesiones y donaciones sin un suelo de tributación es un ejemplo de lo que no debemos hacer. La literatura clásica sobre el federalismo fiscal y las experiencias de hace décadas en Canadá y Australia deberían habernos prevenido al respecto.

En paralelo, la cultura federal exige ciudadanos, partidos políticos y agentes sociales con identidades duales, que les permitan contemplar la realidad desde la óptica de la comunidad autónoma, pero también desde la del conjunto del país. Solo con un enfoque global es posible ponerse de acuerdo sobre criterios de reparto equitativos o identificar los verdaderos agravios comparativos.

La segunda de las precisiones es que la descentralización financiera española ya no debe poner tanto el acento en lo cuantitativo como en lo cualitativo. No se trata de descentralizar más, sino de hacerlo mejor. Necesitamos ajuste fino en múltiples piezas, no grandes cambios. Por otro lado, es verdad que gestionar muchos recursos no implica disfrutar de una gran autonomía si la legislación estatal es muy restrictiva en el uso que se les da; y más aún si la jurisprudencia que la interpreta

opta por seguir criterios estrechos. Existe margen para constreñir legislación básica del Estado sin que ello menoscabe las ventajas de la unidad. En sentido contrario, la racionalidad y la eficiencia en la gestión y control de determinadas competencias recomendaría no traspasarlas a las comunidades autónomas. En definitiva, para la consolidación de una estructura federal que proporcione más autonomía sin dejar de ser razonable y eficiente sería probablemente más importante reflexionar sobre el alcance de la legislación básica que proseguir en el proceso de descentralización competencial con carácter general.

Tercera precisión: hay que incidir en la idea de que, desde un punto de vista técnico, contamos con un amplio consenso sobre la hoja de ruta a seguir. Por supuesto, existen cuestiones que exigen decisiones esencialmente políticas. Por ejemplo, el grado de nivelación del sistema de financiación o qué plazos deberían fijarse para diluir el llamado criterio del *statu quo* o normalizar el cálculo del cupo vasco y la aportación navarra. Pero existen multitud de aspectos sobre los que el camino está trazado. En este sentido, mi posición particular coincide en lo fundamental con la del Informe de la Comisión de Expertos (Instituto de Estudios Fiscales, 2018).

Finalmente, hay que referirse al régimen foral, un sistema que no tiene parangón en los países federales de referencia. Es una anomalía que el gobierno federal renuncie a ejercer su poder tributario en una parte del territorio y que, a cambio, reciba una transferencia de recursos anual. Esta solución es más propia de estructuras confederales (como la Unión Europea) que de federaciones. No obstante, es verdad que el llamado bloque constitucional da fundamento a esta solución y que, por tanto, revisarla no parece una tarea sencilla. Cuestión diferente es su aplicación práctica. En particular, cómo se computa el cupo vasco y la aportación navarra. Hoy ambos están claramente infra-estimados, lo que genera que, incluso con un esfuerzo fiscal ligeramente inferior, ambos territorios cuenten con una financiación per cápita sustancialmente mayor que las comunidades autónomas de régimen común. Esto genera agravios comparativos entre ciudadanos y administraciones autonómicas y complica la búsqueda de consensos en otras áreas, como la de la nivelación interterritorial: territorios con similar capacidad y esfuerzo fiscal (Cataluña) se quejan, no sin razón, de que acaban contando con muchos menos recursos para el despliegue de las políticas autonómicas. Respetando el sistema de concierto, es posible calcular mejor la contribución del País Vasco y Navarra a las competencias no asumidas y, en particular, a la nivelación interterritorial. De hecho, el régimen común y el foral podrían y deberían generar resultados similares. En la medida en que ese cálculo más preciso conllevaría un fuerte incremento en el importe del cupo vasco y la aportación navarra, sería razonable pensar en un largo periodo transitorio para suavizar el efecto financiero.

Cinco retos

Los cinco retos estructurales más importantes del sistema de financiación autonómica son los siguientes: la insuficiencia global de recursos en manos de las

CC. AA.; la arbitrariedad existente en las diferencias observadas en la financiación por habitante; la insuficiente autonomía tributaria y los escasos incentivos para usarla al alza; la dificultad para los ciudadanos a la hora de entender el sistema y, por tanto, asignar correctamente las responsabilidades políticas; y los problemas de estabilidad fiscal en el escalón autonómico, que tienen mucho que ver con algunos de los vectores anteriores.

La insuficiencia financiera

La Gran Recesión generó en España un efecto negativo sin parangón sobre la recaudación fiscal. La caída de ingresos públicos afectó a todos los niveles de gobierno, incluyendo la Seguridad Social. Pero la capacidad para amortiguarlo ha sido diferente. Las CC. LL. recortaron su abanico de gastos, en la mayoría de los casos en funciones no obligatorias según la ley y forzados por la normativa estatal en este frente; e incrementaron sus ingresos tributarios, de nuevo por modificaciones obligatorias a escala estatal. En contraste, las CC. AA. no han podido dejar de prestar los servicios, al tiempo que su margen real para incrementar ingresos por tributos propios o cedidos era reducido. La mayoría de los expertos coincide en que la crisis ha acentuado el desequilibrio entre las competencias de gasto y las fuentes de ingresos de las CC. AA. En comparación a la administración central, el ajuste exigido ha sido significativamente mayor. Por eso motivo, la reforma del sistema debería traducirse en una mejora global de la suficiencia autonómica. Mejora que debe tener en cuenta dos cosas.

La primera es que a la Administración central no le sobran ingresos. De hecho, con un déficit público estructural de España entre los más altos de la UE y un nivel de gasto sobre PIB por debajo de la media comunitaria, la conclusión es que faltan recursos; y la causa es que el sistema tributario es incapaz de generarlos de forma suficiente. Los problemas en su diseño, el fraude fiscal y las diversas bonificaciones existentes explican el resultado y reclaman una reforma en profundidad que proporcione más recursos, haga que paguen los que hoy defraudan, y los que contribuyen menos de lo que deberían gracias a ventajas fiscales discutibles vean alterada la normativa tributaria que hoy les favorece. En definitiva, la mejora en la suficiencia autonómica debería ir de la mano de una reforma fiscal en profundidad largamente aguardada (De Pablos y Rubio, 2019).

La segunda cuestión a tener presente es que el incremento de recursos de las CC. AA. no puede venir de la mano de transferencias. Por dos motivos. Primero, porque no se puede seguir abonando la cultura de la irresponsabilidad fiscal y las expectativas de que siempre es posible obtener más recursos sin tener que asumir los costes políticos asociados a los tributos. Segundo y muy relacionado con lo anterior, porque no es posible determinar exógenamente el grado de suficiencia que debe proporcionar el sistema. ¿Cuánto deben gastar las CC. AA. en sanidad, educación, servicios sociales o cultura? Son los ciudadanos los que deben decidir esto teniendo presente el coste y beneficio de los euros invertidos. Es decir, el sis-

tema debe proporcionar los instrumentos fiscales para resolver endógenamente el problema de la suficiencia.

La nivelación interterritorial

Sin duda, la dimensión de la nivelación interterritorial es la más compleja de todas las del sistema de financiación. Porque más allá de las dificultades técnicas, los distintos criterios de justicia distributiva posibles y los intereses de las diferentes CC. AA. chocan. La nivelación acaba significando reparto, y eso conlleva ganadores y perdedores. Tratemos de entender donde se encuentran los principales problemas en este frente y las implicaciones de las diversas soluciones.

Comenzando por los problemas, destacan tres. El primero es la inequidad entre los resultados del régimen foral (y también, aunque en menor medida, del Régimen Especial canario) y los del común. Los recursos de los gobiernos autonómicos son claramente mayores en el primer caso para un esfuerzo fiscal similar o inferior. El debate sobre la reforma no debería orillar estas asimetrías. Toca deslindar la parte del tratamiento especial justificable de la que no lo es.

El segundo es la arbitrariedad en los resultados del régimen común. Hoy no existe correlación entre el nivel de PIB per cápita de una comunidad y su financiación por habitante. Es decir, las regiones más ricas no cuentan con más recursos. Pero los resultados finales no obedecen a ninguna regla clara. Es verdad que el sistema asume que la prestación de los servicios públicos es más costosa en algunos territorios, por su envejecimiento relativo, su insularidad o la dispersión de la población, por ejemplo. En todo caso, la importancia que se le da a estos factores explica una parte relativamente pequeña de las diferencias en la financiación per cápita. En otras palabras, existen diferencias en la financiación por habitante ajustado que no obedecen a ninguna regla objetiva, sino que son el resultado de la historia. En particular, de los recursos que se gastaban en cada comunidad autónoma en el momento en el que se realizó cada traspaso de competencias y de la capacidad política de cada gobierno autonómico a la hora de negociarlos. Como existían *de facto* diferencias en el despliegue del mapa de servicios en la España centralizada y las negociaciones no fueron idénticas, se consolidaron en el sistema disparidades arbitrarias que la llamada "cláusula del *statu quo*" ha traído, en mayor o menor grado, hasta nuestros días. La próxima revisión del sistema debería eliminar esta arbitrariedad, utilizando períodos transitorios más o menos largos para evitar choques financieros a las CC. AA. hoy más favorecidas.

El tercero y último de los problemas es la forma en la que calculamos los habitantes ajustados. Existe un amplio consenso académico en que los números se pueden ajustar más a la realidad. Y, en este caso, podemos ser muy ambiciosos, como lo son en Australia, o conformarnos con mejoras progresivas, como las que, de hecho, hemos visto en el pasado. En todo caso, sería muy útil contar con una oficina técnicamente independiente que permitiese objetivar el listado de factores a tener en cuenta y su ponderación.

La discusión sobre nivelación interterritorial en el sistema de financiación autonómica no acaba en lo anterior. Hay un asunto fundamental e intrínsecamente político que no ha sido resuelto todavía. Hasta 2009 el sistema estaba presidido de forma más o menos expresa por la noción de la nivelación plena o absoluta. Esto es, debería garantizarse un volumen de recursos a todos los territorios suficiente para posibilitar una prestación similar de los servicios descentralizados. Aunque en la práctica se producían las arbitrariedades antes referidas, la realidad es que esta lógica hizo que la descentralización no generase diferencias entre territorios por las divergencias existentes en su capacidad fiscal relativa, a excepción de los forales. En la reforma de 2009 se introdujo en la legislación un criterio diferente y en línea con lo establecido en el *Estatut* catalán revisado unos años antes: la nivelación parcial implementada mediante la distinción entre los SPF (sanidad, educación y servicios sociales) y el resto. Solo los primeros serían objeto de nivelación plena. De ser aplicado, este nuevo criterio sí implicaría una correlación positiva entre la capacidad fiscal per cápita de un territorio y su financiación per cápita. No obstante, el criterio fue desactivado en la propia reforma por la introducción de una maraña de fondos y compensaciones que, en términos relativos, dejaban las cosas de manera similar a la situación previa, si bien es verdad que las diferencias en la financiación per cápita se redujeron. Deberíamos ser más consecuentes. Es decir, discutir si el criterio debe ser la nivelación de todos los servicios (nivelación plena) o solo de una parte de ellos (nivelación parcial). Y, una vez decidido, aplicarlo sin excepciones. La realidad de los países federales muestra que cada país opta por una solución diferente, dependiendo de su origen, su historia y sus consensos y valores constitucionales.

La autonomía tributaria

Necesitamos múltiples ajustes de naturaleza técnica para garantizar que la autonomía tributaria se pueda ejercer de forma suficiente y clara para los ciudadanos (Lago Peñas, 2019).

En primer lugar, las actuales participaciones en IVA e impuestos especiales deberían sustituirse por tramos autonómicos en los impuestos correspondientes. Aunque ello no proporciona autonomía individual, la posibilidad de que de forma conjunta las CC. AA. decidan incrementar los tipos en el IVA tiene su interés como instrumento para endurecer la restricción presupuestaria del nivel autonómico de gobierno, al menos en lo que se refiere a las demandas continuas de recursos a la Administración central. Las decisiones sobre esos tramos se tomarían de forma colegiada por las CC. AA. Es verdad que esta solución plantea algunas dudas, pero no son irresolubles. Por ejemplo, hasta que contemos con instituciones más adecuadas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera podría ser el foro de debate entre las CC. AA. Además, podría fijarse una mayoría cualificada que evitase la necesidad de consenso pleno. Las CC. AA. que no estuviesen de acuerdo con una subida (bajada) de tipos en el tramo autonómico podrían compensar a sus ciudadanos con rebajas (alzas) en otras figuras autonómicas. Con esa opción al alcance de la mano, sería difícil defender revisiones continuas y al alza de los porcentajes de cesión impo-

sitiva o ampliaciones de las transferencias del gobierno central bajo el argumento de insuficiencia financiera generalizada.

En lo que atañe a la tributación sobre la riqueza (impuesto sobre patrimonio y sobre sucesiones y donaciones) existen una serie de cuestiones a resolver de forma concatenada. En primer lugar, su mantenimiento. Una decisión que debe combinar los argumentos a favor y en contra de ambos tributos (no totalmente coincidentes), con las nuevas propuestas académicas para el reforzamiento de la tributación patrimonial, y la práctica comparada. A partir de ahí y si se opta por mantenerlos, es perentoria una revisión a fondo de la legislación estatal existente y hoy obsoleta. Finalmente, decidir si el tributo lo rescata la administración central, que aplicaría una misma regulación en todas las CC. AA. de régimen común, o sigue en manos autonómicas. De optar por esta última, es preciso determinar y establecer un suelo de tributación que evite la competencia fiscal nociva.

En el ámbito del IRPF, resulta necesario que las decisiones de las CC. AA. se trasladen a las retenciones (y a los pagos a cuenta a las CC. AA.) con la misma velocidad y transparencia que cuando las decisiones afectan al tramo estatal. Hoy existe una asimetría y retraso (superior al año) inasumible, que desincentiva el uso de la autonomía. Además, los ciudadanos deben ser informados con claridad en sus nóminas y demás ingresos de la parte de la retención que va a financiar competencias autonómicas; y los programas de ayuda y las declaraciones deben mostrar nítidamente que nos hallamos ante dos impuestos que conviven bajo el mismo paraguas legal y la misma denominación, pero que corresponden a dos poderes tributarios distintos.

Finalmente, las CC. AA. están llamadas a desempeñar un rol relevante en la gestión de las figuras tributarias nuevas o reformuladas al abrigo de la pendiente “reforma fiscal verde” y que debería aparecer en la reforma integral del sistema fiscal español. Los impuestos sobre residuos sólidos y contaminación del agua son una opción especialmente atractiva para las CC. AA., pero no agotan el espacio de posibilidades.

En otro plano, deberíamos avanzar en la participación de las CC. AA. en las labores de gestión tributaria; hoy fundamentalmente en manos de una Agencia Tributaria que sigue percibiéndose como una agencia estatal desconectada de las autonómicas. En este punto, suscribo plenamente la propuesta de Administración tributaria integrada formulada por la Comisión de expertos, que podría tener a la figura los consorcios entre la AEAT y las agencias tributarias autonómicas como un estadio intermedio (Instituto de Estudios Fiscales, 2018, Apartado 9.2). Finalmente, deberíamos hacer un esfuerzo para calcular mejor las llamadas recaudaciones normativas, que son importantes para el funcionamiento interno del modelo en la medida en que determinan la intensidad de los flujos financieros necesarios para garantizar el objetivo de nivelación que se establezca.

La claridad en la atribución de responsabilidades

Resulta perentorio tomar medidas que ayuden a que el sistema autonómico sea entendido mejor. Algunas son sencillas (diferenciar en los recibos de compra el IVA autonómico, o identificar la parte autonómica en las retenciones de las nóminas y otros rendimientos sujetos al IRPF); otras requieren algo más de tiempo y recursos (programas en centros educativos, actividades de divulgación...). Pero no hay que olvidar la propia complejidad del sistema actual: la próxima revisión del sistema de financiación de régimen común debería perseguir la simplificación como objetivo.

La gobernanza fiscal

Un Estado federal presenta una gobernanza fiscal más compleja en la medida en que el número de gobiernos que adoptan decisiones aumenta y, con ello, hace falta más coordinación. Por eso necesitamos reglas claras para el reparto de los objetivos de déficit, diálogo y lealtad mutua entre los diferentes niveles de gobierno a la hora de diseñar los escenarios de consolidación presupuestaria y, en lógica consecuencia, penalizaciones automáticas para el incumplidor que no tenga una justificación razonable para las desviaciones de su déficit al alza. De forma complementaria, precisamos también de una autoridad fiscal independiente que supervise y detecte a tiempo los problemas y sugiera soluciones³⁶; y deberíamos eliminar del modelo los instrumentos que puedan generar expectativas de laxitud presupuestaria.

Lo anterior precisa de una revisión de la legislación de estabilidad presupuestaria, de un cambio de actitudes por ambos lados en el diálogo entre el gobierno central y los autonómicos, y de una solución para los mecanismos extraordinarios de liquidez que comenzaron con el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA). En este sentido, la posibilidad de condonar la deuda asumida a través de estos instrumentos plantea serios problemas de riesgo moral y de generación de expectativas de futuros rescates. Porque es verdad que algunas de las CC. AA. que más han recurrido a ellos cuentan con una financiación por habitante ajustado inferior a la media, pero no todos. Toca pensar en soluciones técnicas que alivien la carga de la deuda sin que generen desincentivos a la ejecución rigurosa y el control presupuestario. El actual criterio de reparto de los llamados “derechos de déficit” entre las CC. AA. no es el más razonable técnicamente ni el único legalmente posible. A nuestro juicio, una vez fijado el déficit máximo permitido para el conjunto, debería distribuirse teniendo en cuenta no el PIB regional, sino el volumen de ingresos ordinarios de cada autonomía y, en su caso, la deuda acumulada hasta el momento. En los párrafos que siguen justificamos esta propuesta, que se detalla en Fernández Leiceaga y Lago Peñas (2013a).

En una economía que experimenta un crecimiento tendencial de su PIB, las bases imponibles y, por tanto, la recaudación potencial, aumentan en paralelo, lo que permite financiar pagos por intereses o amortizaciones de la deuda en aumento.

³⁶ Algo que, afortunadamente, parece que ya hemos conseguido (Von Trapp *et al.*, 2017).

De ahí el sentido de incorporar objetivos en términos de PIB para los países de la zona del euro. Y de ahí que cuando discutimos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas no hablemos de cifras absolutas o per cápita, sino relativizadas por la riqueza global que genera la economía que las soporta. No obstante, las cosas son muy diferentes cuando pensamos en las CC. AA. de régimen común. Dada la fuerte nivelación interterritorial que caracteriza a su sistema de financiación, la base económica que aguanta cada uno de los stocks de deuda autonómicos no es solo la correspondiente a cada autonomía, sino y sobre todo la del conjunto de la economía española. Las transferencias de recursos explican que Extremadura cuente con más dinero por habitante que la Comunidad de Madrid y que, en términos de PIB regional, el presupuesto extremeño casi triplique al madrileño. Por eso no tiene mucho sentido fijar el mismo objetivo de déficit en términos de PIB regional para ambos. Sería más lógico asignar los derechos de déficit en función de la proporción de ingresos ordinarios de cada territorio sobre el total, porque esta ratio mide mejor la capacidad de cada hacienda autonómica para hacer frente a las obligaciones diferidas en que incurrir. Habrá que afinar y precisar qué debemos entender por ingresos ordinarios, si es preferible utilizar los ingresos no financieros liquidados o una definición menos inclusiva. Pero esa es una cuestión menor.



REFERENCIAS

- BARBERÁN, R. (2014). *Economía y Política de las balanzas fiscales en España*. Madrid: Thomson Reuters-Aranzadi.
- BAYOUMI, T. y MASSON, P. R. (1995). Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe. *European Economic Review*, 39, pp. 253-274.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: CUP. Chaqués-
- BONAFONT, L. y PALAU, A. M. (2011). Assessing the Responsiveness of Spanish Policymakers to the Priorities of their Citizens. *West European Politics*, 34(4), pp. 706-730.
- CORDERO, G. y LAGO, I. (2016). The Bright Side of the Economic Crisis: The Attribution of Political Responsibilities in Hard Times. *Canadian Journal of Political Science*, 49(1), pp. 151-170.
- CUENCA, A. (2020). Recentralizar (en parte) la sanidad: una opción viable. En: Agulló, A. (Dir.), *Financiación de la sanidad. Tributación, gestión, control del gasto y reparto constitucional del poder financiero*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CUENCA, A. y RUIZ ALMENDRAL, V. (2014). Budgetary Stability in the Autonomous Regions: Beyond Constitutional Reform. *SEFO*, 3(4), pp. 53-62. Madrid: Funcas.
- DARDANELLI, P. (2019). Conceptualizing, Measuring, and Mapping State Structures with an Application to Western Europe, 1950-2015. *Publius. The Journal of Federalism*, 49(2), pp. 271-298.
- DE LA FUENTE, A. (2014). ¿Qué nos dicen las nuevas cuentas territorializadas? *Estudios sobre la economía española*, 2014/13.
- (2017). El cálculo de las necesidades de gasto regionales: Notas para la discusión. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 223, pp. 133-189.
- (2019a). Financiación autonómica: Una breve introducción. *Estudios sobre la economía española*, 2019/7.
- (2019b). La liquidación de 2017 del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. *Estudios sobre la Economía Española*, 2019/25.
- DE PABLOS, L. y RUBIO, J. J. (2019). La reforma fiscal necesaria. En: A. Cuenca y S. Lago Peñas (Dirs), *El Sector público español: reformas pendientes*, Madrid: Funcas.
- DE LA PEÑA, A., ELIZONDO, A., JUARISTI, F., MOKOROA, J. L. y MONDRAGÓN, J. (2015). Las conferencias sectoriales (2011-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14, pp. 23-41.
- DEL PINO, E. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2019). Ajustes e impactos de la crisis sobre el gasto social de las Comunidades Autónomas. En: A. Cuenca y S. Lago Peñas (Dirs), *El Sector público español: reformas pendientes*, Madrid: Funcas.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y LAGO PEÑAS, S. (2013a). Sobre el reparto de los derechos de déficit entre las Comunidades Autónomas: ¿Qué nos dicen los datos? *Revista de Economía Aplicada*, 63, pp. 117-136.

- (2013b). Las finanzas autonómicas, expansión y crisis: 2002-2012. *Papeles de Economía Española*, 138: pp. 129-146.
- (2014). Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado. *Cuadernos de Información Económica*, 238, pp. 77-85.
- (2016). Balanzas fiscales vs cuentas públicas territorializadas. Análisis y valoración de las diferencias. *Revista de Estudios Regionales*, 105, pp. 225-262.
- FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. y LAGO, I. (2015). Gobiernos autonómicos e identidades regionales en España, 1980-2012. *Política y Gobierno*, 22(2), pp. 283-315.
- GALLEGO, R., GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (Eds.) (2003). *Estado del Bienestar y comunidades autónomas*. Madrid: Tecnos.
- HARGUINDÉGUAY, J. B. P., COLE, A. y PASQUIER, R. (2019). The variety of Decentralization Indexes: A Review of the Literature. *Regional & federal Studies*, <https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1566126>.
- HERRERO, A., TRÁNCHEZ, M. y GOENAGA, M. (2018). Revisiting Responsibility Attribution within Multilevel Governments: The Role of Information. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 226, pp. 37-58.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (IEF) (2018). Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. En: Comisión de expertos para la revisión del Sistema de Financiación Autonómica, *Reforma de la financiación territorial: informes de las comisiones de expertos de 2017*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. http://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf
- LAGO, I. y LAGO PEÑAS, S. (2013). La atribución de responsabilidades políticas en Estados descentralizados. *Cuadernos Económicos de ICE*, 85, pp. 43-64.
- LAGO PEÑAS, S. (2002). Algunas reflexiones sobre la dinámica del gasto autonómico. *Presupuesto y Gasto Público*, 29, pp. 73-86.
- (2013). The New Budgetary Stability in Spain: A Centralizing Approach. *IEB's Report on Fiscal Federalism 2012*. Barcelona.
- (2015). La estabilidad presupuestaria en España: Algunos ajustes necesarios. *Cuadernos de Información Económica*, 245, pp. 55-62.
- (2019). Tax decentralization in Spain: Significant Progress and Remaining Challenges. *SEFO*, 8(5), pp. 51-58.
- LAGO PEÑAS, S. y FERNANDEZ LEICEAGA, X. (2015). ¿Es posible alcanzar y aplicar un acuerdo sobre el criterio de equidad en el sistema de financiación de las CC. AA? *Presupuesto y Gasto Público*, 81, pp. 39-54.
- Lago Peñas, S., Fernández Leiceaga, X. y Vaquero García, A. (2017). ¿Por qué incumplen fiscalmente las Comunidades Autónomas? *Investigaciones Regionales*, 37, pp. 7-29.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2016). El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos bien? *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 2-25. Madrid: Funcas.
- LAGO PEÑAS, S. PRADA, A. y VAQUERO, A. (2015). On the Size and Determinant of Inter-Regional Redistribution in European Countries over the Period 1995-2009. *Empirica*, 42(4), pp. 845-864.
- LAGO PEÑAS, S. y VAQUERO, A. (2016). *Descentralización y Sistema tributario: Lecciones de la Experiencia Comparada*. Madrid: Fundación Impuestos y Competitividad,.

- LAGO PEÑAS, S., VAQUERO-GARCÍA, A., SÁNCHEZ, P. y LÓPEZ-BERMÚDEZ, B. (2019). Does fiscal consolidation hurt economic growth? Empirical evidence from Spanish regions. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 13 (2019-42), pp. 1-19.
- LEÓN, S., AJA, E., HERRERO, A., LAGO PEÑAS, S., ORRIOLS, L., RUIZ-HUERTA, J., SOLÉ, A. y VILALTA, M. (2015). *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid: Alianza Editorial.
- LEÓN, S. y JURADO, I. (2019). Descentralización y control electoral: la atribución de responsabilidades en el Estado Autonómico. En: A. CUENCA y S. LAGO PEÑAS (dirs.), *El Sector público español: reformas pendientes*. Madrid: Funcas.
- LIÑEIRA, R. (2014). *El Estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto*. Madrid: CIS.
- MARTÍNEZ, D. (2020). La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas: Dónde estamos y qué tenemos por delante. *Fedea Policy Papers*, 2020/04.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., LAGO PEÑAS, S. y SACCHI, A. (2017). The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4), pp. 1095-1129.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. (2017). *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas. Ejercicio 2014*. http://www.hacienda.gob.es/CDI/cuentas%20territorializadas/informe_ministerio_scpt_2014.pdf
- MUSGRAVE, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- ONRUBIA, J. y SÁNCHEZ-FUENTES, A. J. (2019). Evaluación de políticas públicas: una tarea urgente e imprescindible. En: A. Cuenca y S. Lago Peñas (Dirs), *El Sector público español: reformas pendientes*. Madrid: Funcas.
- PÉREZ, F. (Dir.) (2011). *Las diferencias regionales del sector público español*. Madrid: IVIE-FBBVA.
- (Dir.) (2015). *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Madrid: IVIE-FBBVA.
- PÉREZ-DÍAZ, V., MEZO, J. y RODRÍGUEZ, J. C. (2012). *La crisis y las autonomías*. Madrid: Funcas.
- PINA-SÁNCHEZ, J. (2014). Decentralization as a Multifaceted Concept: A More Emcompassing Index Using Bayesian Statistics. *Revista Española de Ciencia Política*, 34, pp. 9-34.
- URIEL, E., SERRANO, L. y PÉREZ, F. (Dirs.) (2018). *Diferencias educativas regionales 2000-2016. Condicionantes y resultados*. Madrid: IVIE-FBBVA.
- VALLE, V. (1996). La hacienda pública de la democracia española. Principales rasgos. *Papeles de Economía Española*, 68, pp. 2-26. Madrid: Funcas.
- VON TRAPP, L., NICOL, S., FONTAINE, P., LAGO-PEÑAS, S. y SUYKER, W. (2017). *OECD Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)*. París: OECD. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/airef-review-en.pdf>

Últimos números publicados

- N.º 40. DOS ENSAYOS SOBRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Carlos Monasterio Escudero e Ignacio Zubiri Oria.
- N.º 41. EFICIENCIA Y CONCENTRACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL**
(Serie ANÁLISIS),
por Fernando Maravall, Silviu Glavan y Analistas Financieros Internacionales.
- N.º 42. ANÁLISIS DE REFORMAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL A PARTIR DE MICRODATOS TRIBUTARIOS** *(Serie ANÁLISIS),*
por José Félix Sanz Sanz, Juan Manuel Castañer Carrasco y Desiderio Romero Jordán.
- N.º 43. COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA BANCA AL POR MENOR EN ESPAÑA: FUSIONES Y ESPECIALIZACIÓN GEOGRÁFICA** *(Serie TESIS),*
por Cristina Bernad Morcate.
- N.º 44. LA VERTIENTE CUALITATIVA DE LA MATERIALIDAD EN AUDITORÍA: MARCO TEÓRICO Y ESTUDIO EMPÍRICO PARA EL CASO ESPAÑOL** *(Serie TESIS),*
por Javier Montoya del Corte.
- N.º 45. LA DECISIÓN DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS: UN MODELO TEÓRICO CON INVERSIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL** *(Serie TESIS),*
por Jaime Turrión Sánchez.
- N.º 46. FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA: LOS BONOS ESCOLARES EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Javier Díaz Malledo (coordinador), Clive R. Belfield, Henry M. Levin, Alejandra Mizala, Anders Böhlmark, Mikael Lindahl, Rafael Granell Pérez y María Jesús San Segundo.
- N.º 47. SERVICIOS Y REGIONES EN ESPAÑA** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Juan R. Cuadrado Roura y Andrés Maroto Sánchez.
- N.º 48. LAS EMPRESAS DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN E INMOBILIARIO EN ESPAÑA: DEL BOOM A LA RECESIÓN ECONÓMICA** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Belén Gill de Albornoz (Dir.), Juan Fernández de Guevara, Begoña Giner y Luis Martínez.
- N.º 49. INSTRUMENTOS PARA MEJORAR LA EQUIDAD, TRANSPARENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE REPARTO** *(Serie TESIS),*
por M.ª del Carmen Boado-Penas.
- N.º 50. EL IMPUESTO DE FLUJOS DE CAJA EMPRESARIAL: UNA ALTERNATIVA AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE SOCIEDADES** *(Serie TESIS),*
por Lourdes Jerez Barroso.
- N.º 51. LA SUBCONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE I+D: EVIDENCIA DE EMPRESAS EUROPEAS Y DE EE.UU.** *(Serie TESIS),*
por Andrea Martínez Noya.
- N.º 52. IMPOSICIÓN EFECTIVA SOBRE LAS RENTAS DEL CAPITAL CORPORATIVO: MEDICIÓN E INTERPRETACIÓN. EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES EN ESPAÑA Y EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CAMBIO DE MILENIO** *(Serie ANÁLISIS),*
por José Félix Sanz Sanz, Desiderio Romero Jordán y Begoña Barruso Castillo.
- N.º 53. ¿ES RENTABLE EDUCARSE? MARCO CONCEPTUAL Y PRINCIPALES EXPERIENCIAS EN LOS CONTEXTOS ESPAÑOL, EUROPEO Y EN PAÍSES EMERGENTES** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por José Luis Raymond (coordinador).
- N.º 54. LA DINÁMICA EXTERIOR DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por José Villaverde Castro y Adolfo Maza Fernández.
- N.º 55. EFECTOS DEL STOCK DE CAPITAL EN LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO DE LA ECONOMÍA** *(Serie TESIS),*
por Carolina Cosculluela Martínez.

- N.º 56. LA PROCICLICIDAD Y LA REGULACIÓN PRUDENCIAL DEL SISTEMA BANCARIO**
(Serie TESIS),
por Mario José Deprés Polo.
- N.º 57. ENSAYO SOBRE ACTIVOS INTANGIBLES Y PODER DE MERCADO DE LAS EMPRESAS. APLICACIÓN A LA BANCA ESPAÑOLA** *(Serie TESIS)*,
por Alfredo Martín Oliver.
- N.º 58. LOS ATRACTIVOS DE LOCALIZACIÓN PARA LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS. EXPLOTACIÓN DE LA ENCUESTA SOBRE ATRACTIVOS DE LOCALIZACIÓN** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD)*,
por Encarnación Cereijo, David Martín, Juan Andrés Núñez, Jaime Turrión y Francisco J. Velázquez.
- N.º 59. ESTUDIO ECONÓMICO DE LOS COSTES DE LA ENFERMEDAD: APLICACIÓN EMPÍRICA AL CASO DEL ALZHEIMER Y LOS CONSUMOS DE DROGAS ILEGALES** *(Serie TESIS)*,
por Bruno Casal Rodríguez.
- N.º 60. BUBBLES, CURRENCY SPECULATION, AND TECHNOLOGY ADOPTION** *(Serie TESIS)*,
por Carlos J. Pérez.
- N.º 61. DISCAPACIDAD Y MERCADO DE TRABAJO: TRES ANÁLISIS EMPÍRICOS CON LA MUESTRA CONTINUA DE VIDAS LABORALES** *(Serie TESIS)*,
por Vanesa Rodríguez Álvarez.
- N.º 62. EL ANÁLISIS DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS A PARTIR DE LA ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES** *(SERIE ANÁLISIS)*,
por José Félix Sanz Sanz, Desiderio Romero Jordán y Juan Manuel Castañer Carrasco.
- N.º 63. EUROPA, ALEMANIA Y ESPAÑA: IMÁGENES Y DEBATES EN TORNO A LA CRISIS** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD)*,
por Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez y Elisa Chuliá.
- N.º 64. INTEGRACIÓN, INMIGRANTES E INTERCULTURALIDAD: MODELOS FAMILIARES Y PATRONES CULTURALES A TRAVÉS DE LA PRENSA EN ESPAÑA (2010-11)** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD)*,
por Enrique Uldemolins, Alfonso Corral, Cayetano Fernández, Miguel Ángel Motis, Antonio Prieto y María Luisa Sierra.
- N.º 65. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO EN ESPAÑA Y MODELIZACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS** *(Serie TESIS)*,
por Clara Isabel González Martínez.
- N.º 66. EVOLUCIÓN DE LAS FUNDACIONES BANCARIAS ITALIANAS: DE HOLDING DE SOCIEDADES BANCARIAS A UN MODELO INNOVADOR DE "BENEFICIENCIA PRIVADA"** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD)*,
por Paolo Barolì, Claudia Imperatore, Rosella Locatelli y Marco Trombetta.
- N.º 67. LAS CLAVES DEL CRÉDITO BANCARIO TRAS LA CRISIS** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD)*,
por Santiago Carbó Valverde, José García Montalvo, Joaquín Maudos y Francisco Rodríguez Fernández.
- N.º 68. ENTRE DESEQUILIBRIOS Y REFORMAS. ECONOMÍA POLÍTICA, SOCIEDAD Y CULTURA ENTRE DOS SIGLOS** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD)*,
por Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez.
- N.º 69. REFORMA DEL MERCADO DE SERVICIOS PROFESIONALES EN ESPAÑA** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD)*,
por María Paz Espinosa, Aitor Ciarreta y Aitor Zurimendi.
- N.º 71. BUILDING A EUROPEAN ENERGY MARKET: LEGISLATION, IMPLEMENTATION AND CHALLENGES** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD)*,
por Tomás Gómez y Rodrigo Escobar.

- N.º 72. ESSAYS IN TRADE, INNOVATION AND PRODUCTIVITY**
(Serie TESIS),
por Aránzazu Crespo Rodríguez.
- N.º 73. ENDEUDAMIENTO DE ESPAÑA: ¿QUIÉN DEBE A QUIÉN?**
(SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Analistas Financieros Internacionales (AFI).
- N.º 74. AGENTES SOCIALES, CULTURA Y TEJIDO PRODUCTIVO EN LA ESPAÑA ACTUAL**
(SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez, Joaquín Pedro López-Novo y Elisa Chuliá.
- N.º 75. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL CRÉDITO Y LAS CONDICIONES DE FINANCIACIÓN: ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO**
(SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Joaquín Maudos.
- N.º 76. EFICIENCIA DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE INNOVACIÓN EN ESPAÑA**
(SERIE ANÁLISIS),
por Mikel Buesa, Joost Heijs, Thomas Baumert y Cristian Gutiérrez.
- N.º 77. ENCOURAGING BLOOD AND LIVING ORGAN DONATIONS**
(Serie TESIS),
por María Errea y Juan M. Cabasés (director).
- N.º 78. EMPLEO Y MATERNIDAD: OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS A LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR** *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Margarita León Borja (coordinadora).
- N.º 79. PEOPLE MANAGEMENT IN MICRO AND SMALL COMPANIES - A COMPARATIVE ANALYSIS. EMPLOYEE VOICE PRACTICES AND EMPLOYMENT RELATIONS,**
(Serie ANÁLISIS),
por Sylvia Rohlfel, con la colaboración de Carlos Salvador Muñoz y Alesia Slocum.
- N.º 80. LA CRISIS, ¿UNA OPORTUNIDAD PARA LA ECONOMÍA SOCIAL ESPAÑOLA**
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Pierre Perard.
- N.º 81. UN TRIÁNGULO EUROPEO: ELITES POLÍTICAS, BANCOS CENTRALES Y POPULISMOS**
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Víctor Pérez Díaz, Juan Carlos Rodríguez y Elisa Chuliá.
- N.º 82. EL MERCADO ESPAÑOL DE ELECTRICIDAD**
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Aitor Ciarreta, María Paz Espinosa y Aitor Zurimendi.
- N.º 83. THREE ESSAYS IN LONG-TERM ECONOMIC PERSISTENCE**
(Serie TESIS),
por Felipe Valencia Caicedo.
- N.º 84. ROLE OF MICROPARTICLES IN ATHEROTHROMBOSIS**
(Serie TESIS),
por Rosa Suades Soler.
- N.º 85. IBERISMOS. EXPECTATIVAS PENINSULARES EN EL SIGLO XIX**
(Serie TESIS),
por César Rina Simón.
- N.º 86. MINING STRUCTURAL AND BEHAVIORAL PATTERNS IN SMART MALWARE**
(Serie TESIS),
por Guillermo Suárez-Tangil.
- N.º 87. LA VOZ DE LA SOCIEDAD ANTE LA CISIS**
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Víctor Pérez-Díaz.

- N.º 88. ECONOMÍA SUMERGIDA Y FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA: ¿QUÉ SABEMOS? ¿QUÉ PODEMOS HACER?**
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Santiago Lago Peñas.
- N.º 89. CONSTRUCCIÓN EUROPEA, IDENTIDADES Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN**
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez y Josu Mezo.
- N.º 90. LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EUROPA Y EN ESPAÑA: MODELOS E INDICADORES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Cayetano Fernández, Alfonso Corral, Antonio Prieto María Luisa Sierra y Enrique Uldemolins
- N.º 91. SOLEDAD, DISCAPACIDAD Y MERCADO DE TRABAJO**
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Miguel Ángel Malo y Ricardo Pagán
- N.º 92. CRISIS ECONÓMICA Y DESIGUALDAD DE LA RENTA EN ESPAÑA. EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Samuel Calonge Ramírez y Antonio Manresa Sánchez
- N.º 93. LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS EN ESPAÑA: REALIDADES Y PERCEPCIONES**
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez
- N.º 94. INNOVACIÓN, CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD: EL PAPEL DE LA POLÍTICA TECNOLÓGICA EN ESPAÑA**
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Joost Heijs, Mikel Buesa, Delia Margarita Vergara, Cristian Gutiérrez, Guillermo Arenas y Alex Javier Guerrero

Pedidos e información:

Funcas

Caballero de Gracia, 28

28013 Madrid

Teléfono: 91 596 54 81

Fax: 91 596 57 96

publica@funcas.es

www.funcas.es