

Resumen

El trabajo analiza el desarrollo del proceso de descentralización en España desde la Constitución de 1978 hasta el momento presente, con especial atención al papel que en el mismo han tenido los gobiernos locales. Sin olvidar los avances conseguidos en ese proceso en términos de descentralización del gasto, autonomía tributaria y solidaridad interterritorial, también se ponen de manifiesto algunas de sus disfunciones en términos de duplicidades competenciales, desequilibrios y asimetrías en los modelos de financiación al tiempo que se critican las respuestas que ofrece la reciente Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local a los anteriores problemas. El artículo finaliza con una discusión sobre las fuerzas centrífugas y centrípetas en el actual escenario de crisis económica mostrando aquellos elementos que consideramos necesarios para una solución más estable y equilibrada entre los principales agentes del proceso descentralizador, gobiernos regionales y locales.

Palabras clave: descentralización, federalismo fiscal, autonomías, gobiernos locales.

Abstract

This article analyses how Spanish decentralisation process has been developed from 1978 Constitution to now. Special reference is made to the role of local governments. Some dysfunctions are emphasised in terms of competence duplicities, unbalances and asymmetries in the financing models, without forgetting the advances reached in matters of expenditure decentralisation, tax autonomy and territorial solidarity. Hence, some criticisms are made about the answers delivered by the recent *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* to the former problems. The article concludes discussing about centripetal and centrifuge forces in the actual scenario of economic crisis and showing the elements that we consider more necessary to reach a more stable and balanced solution among the main agents of decentralisation, regional and local governments.

Key words: decentralisation, fiscal federalism, regional governments, local governments.

JEL classification: H71, H72, H77.

LA ARQUITECTURA DEL SISTEMA DESCENTRALIZADO EN ESPAÑA: COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

Universidad de Extremadura

Javier SUÁREZ PANDIELLO

Universidad de Oviedo

I. INTRODUCCIÓN: EL ENCAJE DE NUESTRO MODELO TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

COMO es sabido, la Constitución española de 1978 consagró un modelo territorial descentralizado, basado en el reconocimiento del derecho a la autonomía de un conjunto de nacionalidades y regiones muy diferentes entre sí. De hecho, entre las diecisiete comunidades autónomas (CC.AA.) y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla podíamos encontrar territorios muy distintos en su origen, aspiraciones históricas, estructuras económicas y productivas, niveles de desarrollo, orografía, demografía, dotaciones de capital público, estructuras administrativas y muchas otras características que hacían especialmente difícil la tarea de organizar de forma homogénea su engranaje respetando irrenunciables principios de equidad sin, al mismo tiempo, sacrificar aspiraciones de autogobierno y desarrollo económico y cultural muy diversos.

1. La Transición

El salto entre un Estado fuertemente centralizado y organizado bajo una estructura provincial que trataba de replicar el modelo

napoleónico francés a un nuevo modelo (al que se ha dado en llamar «Estado de las Autonomías») que, en términos de descentralización y autogobierno territorial tiene hoy poco que envidiar a los Estados federales de nuestro entorno occidental, fue, ciertamente, muy pronunciado, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Por ello, el proceso nunca estuvo exento de conflictos de orden tanto jurídico como político.

Además, el hecho de que coincidieran en el tiempo las necesidades de edificar un nuevo entramado institucional democrático y de dar salida a las aspiraciones de autogobierno de algunos territorios concretos que ya habían disfrutado con anterioridad de su autonomía, y que esa coincidencia temporal se diera en momentos especialmente convulsos, como los que dominaban la transición pacífica de una dictadura de décadas a un régimen democrático homologable con los vigentes en la Europa a la que aspirábamos a integrarnos, hacía más difícil aún encontrar un equilibrio que gozara de amplio consenso político y respaldo popular.

La incertidumbre era entonces máxima, con la presencia simultánea en el tablero sobre el que se debían adoptar decisiones trascendentales de fuerzas centrí-

petas y centrífugas, con una difícil situación económica marcada por continuas devaluaciones en la moneda, con tasas de inflación estratosféricas para los estándares actuales, sin un mínimo Estado del bienestar que hiciera de paraguas ante la tormenta y, por qué no decirlo, con el miedo instalado en una sociedad que tenía recuerdos muy recientes de los desastres originados por el enfrentamiento civil.

El paisaje político enfrentaba a quienes detentaban el poder en el régimen en descomposición, que se resistían numantamente a cualquier proceso de apertura (una parte nada despreciable del ejército y otra no menos despreciable del poder económico y financiero), y a quienes veían en el vacío creado por la muerte del dictador un terreno abonado para la reivindicación y el alcance de sus objetivos políticos, económicos e institucionales, largamente relegados por la ausencia de libertades políticas. Todo ello se complicaba más si cabía con la proliferación de acciones terroristas que, supuestamente, respaldaban las aspiraciones secesionistas de determinados territorios (fundamentalmente ETA en el País Vasco, y, en mucha menor medida, otras organizaciones como Terra Lliure en Cataluña o el Exército Guerrilheiro do Povo Galego Ceive en Galicia), y el consiguiente «ruido de sables» tras el que se aventuraban conspiraciones involucionistas desde algunos sectores del ejército.

2. La Constitución de 1978

Con este panorama y con un Gobierno de transición, surgido por primera vez en cuarenta años de las urnas, se inició el proceso constitucional que finalizó dando a luz la Constitución de 1978.

En lo que respecta al ámbito territorial, la confrontación de aspiraciones antagónicas se saldó con una solución de consenso que permitió redactar lo que es el Título VIII de la mencionada Constitución, que es tal vez el que ha dado lugar a más controversias y se ha puesto permanentemente en tela de juicio.

Visto desde la distancia y desde una óptica meramente especulativa podría pensarse que en el inicio de la Transición había dos opciones: una «federalizante» de carácter político, que apostaría por dar el papel protagonista en el nuevo sistema a las comunidades autónomas, y otra descentralizadora de carácter más técnico, que sugeriría una descentralización más equilibrada entre comunidades y municipios, con el despliegue de las primeras en sus inicios y un proceso posterior de segunda descentralización, una vez que el desarrollo autonómico estuviera consolidado. En la práctica, y como no podía ser de otra manera (ningún país se descentraliza por razones económicas), se siguió la primera opción, lo que ha generado ciertas disfunciones y un sistema institucional muy inestable con la aparición de una serie de problemas que iremos comentando a lo largo de este artículo.

De entrada, este Título VIII arranca con tres artículos de disposiciones generales que garantizan respectivamente la «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» de los gobiernos territoriales (municipios, provincias y comunidades autónomas, que son los consolidados como tales, art. 137), «la realización efectiva del principio de solidaridad», sin que las diferencias entre los estatutos puedan implicar en ningún caso

«privilegios económicos o sociales» (art. 138), y establecen que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», sin que se pueda en ningún caso «adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español» (art. 139).

Sin embargo, también desde el principio quedó claro que la principal innovación administrativa de la Constitución, la creación *ex novo* de las comunidades autónomas, se estaba construyendo sobre bases asimétricas. De hecho, el Capítulo Tercero del mencionado Título VIII, que regula las formas, los requisitos y los tiempos para acceder al autogobierno y constituir comunidades autónomas, así como las competencias que pueden ser asumidas por estas nuevas entidades, y las disposiciones transitorias pactadas establecen también dos vías diferenciadas de acceso a las competencias plenas (Disposición Transitoria Primera), lo que en la práctica supuso distinguir entre las denominadas «comunidades históricas» (aquellas sobre las que había antecedentes autonómicos durante la Segunda República: Cataluña, País Vasco y Galicia, más Andalucía y Navarra), que accedieron a un amplio rango de competencias desde el momento inicial, y el resto de las comunidades, que fueron asumiendo competencias y por tanto niveles de autogobierno de forma mucho más escalonada en el tiempo.

Por otra parte, la propia Constitución incorpora regímenes especiales de financiación: el denominado «régimen foral», que afecta a las comunidades autónomas del País Vasco y

Navarra (Disposición Adicional Primera), y el régimen económico y fiscal de Canarias (Disposición Adicional Tercera), cuya evolución supuso en la práctica, a entender de buena parte de la academia, un claro ejemplo de contradicción interna de la propia Constitución. Y ello en la medida en que dichos regímenes especiales han venido dando lugar a ciertas situaciones de privilegio, de manera que no todos los españoles participan del mismo modo en el respeto al principio de solidaridad.

Lo cierto es que mientras que las asimetrías competenciales entre comunidades autónomas fueron desapareciendo con el paso del tiempo, de manera que a principios de 2002, con el traspaso generalizado de la competencia sanitaria, todas las comunidades asumieron los servicios fundamentales del Estado del bienestar, la principal asimetría en el modelo de financiación, común y foral, sigue plenamente vigente.

3. La primera generación de estatutos de autonomía y la LOFCA

Una vez aprobada la Constitución en el Parlamento y refrendada amplísimamente en las urnas, el país procedió a desarrollar su contenido, lo que, en el ámbito espacial, significó ir aprobando sucesivamente la primera generación de estatutos de autonomía para las diecisiete comunidades y las dos ciudades autónomas en las que finalmente se organizó el territorio. Como estaba previsto, el proceso de asunción de competencias por parte de los nuevos gobiernos autonómicos fue paulatino y asimétrico. Además, fue necesario arbitrar un modelo de financiación que, en el caso

de las denominadas comunidades de régimen común (todas menos el País Vasco y Navarra) implicó la elaboración de una Ley Orgánica (LOFCA) tomando como eje nuclear el concepto de «coste efectivo». Así, se trataba de calcular cuánto le costaba a la Administración Central prestar los servicios que iban siendo transferidos a las nuevas comunidades y proceder a traspasarles a los nuevos gestores una cantidad de recursos análoga mediante dos instrumentos básicos (la cesión de determinados tributos y la implantación de una transferencia incondicional, que tomaba la forma de participación en ingresos del Estado). Mediante estos instrumentos se constituyó lo que se dio en llamar «bloque de suficiencia», cuyo objetivo básico era, en consecuencia, mantener tras el traspaso de competencias el nivel previo de cobertura al que estaban siendo suministrados esos servicios por el Estado centralizado. En la medida en que el proceso descentralizador ponía de manifiesto diferencias sustanciales en los niveles de *stock* de capital público entre territorios y ello revertía en diferencias importantes en la cantidad y la calidad de los servicios que ahora pasaban a ser de competencia autonómica, parecía evidente que con el cálculo del coste efectivo no se acababa de solucionar el problema de la financiación autonómica. De ahí que fuera preciso institucionalizar también algún instrumento de nivelación, o «bloque de solidaridad», que sirviera para corregir los desequilibrios territoriales y, al mismo tiempo, permitiera financiar las nuevas necesidades de inversión que requería el desarrollo regional. Así nació el denominado Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), si bien pronto se puso también de manifiesto que esa dualidad de objetivos que se

le atribuía a ese instrumento (financiar necesidades de inversión nueva y corregir desequilibrios interterritoriales) iba a resultar poco operativo y a generar importantes tensiones políticas e institucionales. Con todo, las nuevas comunidades llevaban el apellido de «autónomas», lo que parecía requerir que su capacidad de autogobierno no debería reservarse únicamente al ámbito del gasto público, sino que también debería permitir que estos gobiernos pudieran obtener parte de sus recursos por sus propios medios adoptando sus propias decisiones políticas. En este sentido, la LOFCA permitía que las comunidades autónomas establecieran sus propios tributos, sujetos a fuertes restricciones, recargaran los del Estado o pudieran acceder al crédito bajo determinados requisitos, constituyendo así la parte de los instrumentos financieros que se dio en llamar «bloque de autonomía».

La evolución en el tiempo de estos bloques de financiación ha dado lugar a un continuo foco de tensiones entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas y entre unas y otras de estas últimas, pero este asunto lo retomaremos más adelante.

En todo caso, el poder político de las comunidades autónomas se fue consolidando a expensas del poder local, en un esquema territorial más competitivo que cooperativo entre niveles de gobierno. Las comunidades veían con reticencia el desarrollo de organismos e instituciones de cooperación local, creados presuntamente para mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos suministrados a los ciudadanos, pero que los gobiernos autonómicos interpretaban como el deseo de arbitrar instrumentos de contrapoder, sobre todo

cuando el color político de los gobiernos era diferente. La abolición en 1987 de la Corporación Metropolitana de Barcelona por parte del Gobierno de la Generalidad de Cataluña constituyó en su momento un ejemplo paradigmático de esta conducta.

4. Los estatutos de segunda generación

Una vez que todas las comunidades autónomas alcanzaron sus techos competenciales con la asunción plena de las máximas responsabilidades que la Constitución y los respectivos estatutos de autonomía preveían, algunas de ellas fueron iniciando, a partir de 2006, un proceso de reforma profunda de sus estatutos. Fueron los casos de Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana (2006), Aragón, Baleares y Castilla y León (2007), Madrid (2010) y Extremadura (2011).

Estos nuevos estatutos de segunda generación se han caracterizado, en general y con alguna excepción, por su carácter de reafirmación identitaria, haciendo hincapié en la consolidación y desarrollo de los denominados «hechos diferenciales» constitucionalmente reconocidos y que, sin embargo, no se consideran incompatibles con el respeto a la igualdad. Son, por ejemplo, los casos de la insularidad en el Estatuto balear o la lengua en los casos de Cataluña, la Comunidad Valenciana y Baleares.

En materia competencial, la reforma de los estatutos trata de apuntalar, incluso «blindar», las competencias autonómicas mediante un desglose por materias que detallan el contenido de cada título competencial, en algunos casos con carácter exhaus-

tivo (Cataluña y Andalucía), en sustitución de los listados genéricos que aparecían en los estatutos anteriores. Se supone que la idea es que la redacción de los estatutos resulte más clara y que se puedan evitar las controversias competenciales con una simple interpretación literal de los mismos (Elías, 2007), asunto este que no dejó de resultar conflictivo en cuanto a la utilización de puntos de conexión en los estatutos de autonomía como medio para atribuir y deslindar competencias legislativas y ejecutivas entre el Estado y las comunidades autónomas (Velasco Rico, 2010). No obstante, el debate sobre la capacidad de los estatutos para condicionar las competencias estatales ha sido aparentemente zanjado por el Tribunal Constitucional (STC31/2010), en el sentido de rechazar esa capacidad, recordando la indisponibilidad de las competencias que la Constitución atribuye al Estado (Tudela, 2010).

Con todo, en su regulación competencial, los nuevos estatutos no dejan de reconocer la necesidad de coordinar sus actividades con el resto de niveles de gobierno, sobre todo en materias como sanidad, economía o investigación, al tiempo que reiteran la posibilidad de establecer mecanismos bilaterales de cooperación con el Estado, bilateralidad que aparece especialmente acentuada en algunos estatutos concretos, como el de Cataluña. Este asunto del bilateralismo es de los más controvertidos y de los que más conflictos vienen generando últimamente en las relaciones entre el Gobierno central y las comunidades autónomas. Nuestra posición aquí es que si el bilateralismo pudiera haber tenido sentido como fórmula de relación entre el Gobierno central y aque-

llos territorios que, excepcionalmente, se constituyeran como comunidades autónomas o, si se nos apura, en las primeras fases del proceso, hoy en día, con un estado autonómico generalizado en todo el territorio y con competencias similares en todas las comunidades, el marco de relaciones apropiado para esta realidad debe ser inexcusablemente multilateral.

Por último, cabe indicar que otro de los debates relevantes producido con la aprobación de los llamados estatutos de autonomía de segunda generación ha sido el relativo al papel de las comunidades autónomas en relación con el régimen local, asunto que se ha visto más enardecido si cabe con la reciente aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Profundizaremos un poco en este asunto más adelante.

5. Los gobiernos locales

Frente a lo que podía esperarse de una arquitectura legal hecha para acometer un cambio radical en las estructuras administrativas que pasa a potenciar extraordinariamente el papel de las comunidades autónomas, la Constitución de 1978 optó por respetar la organización provincial del Estado. Eso supuso privar a las comunidades de la capacidad de organizar el territorio a su medida y mantener con rango constitucional (excepto en el ámbito de las comunidades uniprovinciales) unas instituciones como las diputaciones, que se consolidan como gobiernos intermedios entre los autonómicos y los municipales, sin apenas capacidad fiscal propia, con un marco de competencias que favorece la arbitrariedad en la gestión y con un

importante déficit de responsabilidad democrática.

Decimos que se favorece la arbitrariedad en la gestión, en la medida en que las competencias atribuidas a los gobiernos provinciales se sustancian sobre todo en el apoyo personal y material a los pequeños municipios (los de menos de 20.000 habitantes) y en la atribución de responsabilidades en materias de inversiones en infraestructuras de su territorio. La experiencia de gestión de los últimos treinta años muestra con carácter general unas instituciones financiadas, prácticamente en su totalidad, por transferencias intergubernamentales (principalmente una participación en los ingresos del Estado), sin ejercicio alguno de corresponsabilidad fiscal y que trasladan buena parte de esos recursos discrecionalmente en el territorio con criterios poco transparentes, cuando no abiertamente clientelares.

Decimos además que son instituciones con un marcado déficit de responsabilidad democrática, en la medida que sus órganos de gobierno son elegidos de forma indirecta a partir de los resultados de las elecciones municipales, es decir, que ningún ciudadano vota por su presidente de Diputación, que difícilmente puede rendir cuentas de su gestión directamente a los ciudadanos.

En contraposición, los gobiernos municipales aparecen como las administraciones más próximas y transparentes. Se financian en una buena parte (de media más del 50 por 100 de sus recursos) por tributos propios sobre los que deciden sus órganos de gobierno y ejercen competencias mucho más claramente identificadas, si bien diferentes según el tamaño de la jurisdicción en tér-

minos de población. Sin embargo, la distribución de la población en el territorio es muy desigual y el creciente proceso de despoblación de núcleos rurales, unido a la tradición minifundista del mundo local, ha generado importantes problemas de gestión y financiación que afectan a una parte considerable de los municipios que carecen de la masa crítica mínima para abordar con garantías la provisión de los servicios públicos de calidad que la sociedad actual demanda.

Con la intención de abordar esos problemas de gestión y algunos otros ha sido aprobada recientemente la ya mencionada Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, en adelante), norma seguramente bienintencionada pero que, en nuestra opinión, no da una respuesta adecuada a los problemas planteados. Argumentaremos más adelante por qué, pero antes tal vez sea bueno realizar un breve catálogo de las principales disfunciones detectadas tras más de treinta años de proceso descentralizador.

II. ALGUNAS DISFUNCIONES DETECTADAS

Hacer un balance de la ya dilatada experiencia de gestión del proceso descentralizador deja una sensación agri dulce. Por una parte, la descentralización cumplió inicialmente su objetivo de acercar la gestión de los asuntos públicos más relevantes a los administrados. No obstante, a medida que acercamos la lupa y analizamos la prestación de servicios concretos y la regulación de actividades particulares seguramente habría mucho que discutir.

Como todo en la vida, gestionar de manera descentralizada

supone en la práctica asumir compromisos y renunciar a objetivos generales en aras a alcanzar metas concretas. Así, la «Equidad», con mayúsculas, es un objetivo general difícilmente compatible con la «Autonomía» en términos absolutos. Autonomía implica diversidad, implica ponderación diferente de prioridades y, seguramente, en la práctica residuos fiscales, entendidos como diferencia entre lo que se aporta en forma de tributos y lo que se recibe en forma de servicios públicos, distintos entre territorios. A cambio, la gestión desde la proximidad de asuntos vitales como la educación y la sanidad permite identificar mejor las necesidades de la población y responder más eficientemente a las mismas. Esto es lo que se encuentra detrás del conocido principio de subsidiariedad, que viene a decir que todo aquello que pueda ser hecho por un gobierno próximo no lo debería hacer otro más lejano. Como hemos venido diciendo, la preponderancia dada a las comunidades autónomas en el proceso de descentralización estableció en la práctica serias limitaciones a la aplicación de este principio, que no solo se mantuvieron en el tiempo sino que, incluso, pueden verse acrecentadas con la normativa más reciente (LRSAL). Asuntos como la gestión de servicios sociales desde la proximidad o prestaciones en el ámbito de la sanidad (atención primaria) y la educación (escuelas infantiles) podrían seguramente ser desarrolladas más eficientemente por unos gobiernos locales de dimensión adecuada.

Sin embargo, la autonomía también tiene sus costes. Los gobiernos locales son más vulnerables a la presión de los grupos de interés y muchas veces es preciso alejar las decisiones, sobre todo en materia regulatoria, de las per-

sonas afectadas si se quieren preservar objetivos de interés más general. La gestión del urbanismo por parte de muchos gobiernos locales y sus implicaciones medioambientales puede ser un ejemplo evidente de hasta qué punto la acción de determinados grupos de presión pudiera haber dado lugar a resultados indeseables por falta de ajuste territorial en las competencias regulatorias. En el otro extremo, la expansión de los ámbitos de actuación de la normativa europea está sirviendo de coartada a gobiernos de todo tipo para la adopción de medidas impopulares que difícilmente habrían podido ser adoptadas sin esa cobertura.

En todo caso, la gestión de la descentralización no es algo puramente técnico o ingenieril. No puede ser vista sin más como un problema de maximización de beneficios o minimización de costes objetivamente determinados, sino que lleva implícita en muchos casos decisiones condicionadas por los sentimientos y las ideologías de las personas, aspecto este que hace extremadamente difícil alcanzar consensos duraderos. Asuntos como los planes de estudio en los niveles básicos de educación en materias concretas, la elección de la lengua vehicular en los diferentes territorios, el peso dado al apoyo público a las culturas diferenciales y, en definitiva, el sentimiento de pertenencia a las distintas colectividades son aspectos difícilmente objetivables y que tienen implicaciones evidentes sobre el conjunto del sistema, incluidos los modelos de financiación y el alcance del principio de solidaridad sobre el que eventualmente deberían sufragarse los gastos mediante los cuales se cubren las necesidades comunes.

En la medida en que todos estos son asuntos discutibles y

van más allá de la objetividad necesaria para hacer un juicio ponderado acerca de la calidad institucional del sistema, en las páginas que siguen nos vamos a centrar en tres tipos de disfunciones detectadas a lo largo de los años, cuyo carácter más técnico las hacen, al menos en términos relativos, menos conflictivas desde un punto de vista analítico. Se trata de las denominadas «duplicidades competenciales», los desajustes entre necesidades y modelos de financiación, y lo que podríamos llamar «el extraño papel de las diputaciones». Contra lo que pudiera parecer, estas disfunciones no deberían ser vistas como compartimentos estancos, sino más bien como vasos comunicantes, al menos las dos primeras, en la medida en que la falta de clarificación acerca de las responsabilidades competenciales es uno de los orígenes de los desequilibrios entre necesidades y financiación.

La existencia de esas disfunciones no debería interpretarse, sin embargo, como si poco o nada se hubiera avanzado en el proceso descentralizador a nivel regional en nuestro país. Nada más lejos de la realidad. El Estado de las autonomías ha supuesto una transformación radical de la Hacienda pública española. Las comunidades autónomas gestionan políticas básicas del Estado del bienestar, se financian en gran medida con recursos tributarios sobre los que pueden ejercer poder normativo (haciendo posible el principio de autonomía) y cuentan con un sistema de transferencias en el que los elementos de solidaridad son evidentes.

1. Duplicidades competenciales

Cuando en la Constitución española se diferencia entre com-

petencias exclusivas y competencias compartidas ya se está reconociendo que se abre un rango de materias sobre las que van a actuar diferentes gobiernos. En la práctica, sobre todas las materias relevantes en términos presupuestarios adoptan decisiones todos los gobiernos. Así, aunque la educación y la sanidad son competencias plenamente transferidas a las comunidades autónomas, siguen existiendo en el Gobierno central con rango de ministerio los departamentos de Educación y Sanidad, aunque haya quien piense que la labor coordinadora atribuida a la Administración Central sobre materias transferidas podría perfectamente ser desarrollada al amparo de una dirección general en el seno de un Ministerio de Administraciones Públicas. Esto mismo, corregido y aumentado, pasa en el ámbito de la cultura, donde coexiste un ministerio en el Gobierno central, consejerías en los autonómicos y concejalías en los locales.

El hecho de que hasta la fecha se haya mantenido un esquema de competencias solapadas donde no está del todo claro quién es el responsable de qué, además de generar los obvios problemas de rendición de cuentas ha dado lugar a conflictos permanentes de carácter institucional, cuya cota más elevada posiblemente se haya alcanzado con el asunto de las denominadas «competencias impropias», reivindicación histórica de los gobiernos locales.

En esencia, el problema radica en que, a falta de un desarrollo ordenado de lo que se ha venido denominando «Pacto Local» o segunda descentralización, en aplicación del principio de subsidiariedad, los gobiernos locales, o al menos una parte sustancial de ellos, han venido asumiendo

por la vía de hecho un importante rango de competencias cuya titularidad corresponde a otros niveles de gobierno (fundamentalmente a las comunidades autónomas) en materias como cultura, deportes y, sobre todo, servicios sociales.

Más allá de la acusada «sobreactuación» de los gobiernos locales en este asunto exagerando la brecha fiscal que provocan los gastos en competencias impropias (Pedraja y Suárez, 2008; Suárez *et al.*, 2008), resulta evidente que la confusión competencial ha venido dando lugar tanto a ineficiencias como a inequidades en la prestación de buena parte de estos servicios, comprometiendo muy a menudo la viabilidad financiera de muchos gobiernos locales. A esto no ha sido ajeno un modelo de financiación para algunos servicios basado en la concesión de transferencias de capital compensatorias, cuyo coste a corto plazo para los ayuntamientos parecía reducido, pero que a largo plazo comprometía la implantación de nuevo gasto corriente de difícil mantenimiento.

La ya mencionada LRSAL ha tratado de corregir este asunto con una visión centralizadora, ajena al principio de subsidiariedad, en la medida en que atribuye competencias personales (sanidad, educación y servicios sociales) al nivel superior, el regional. En ese sentido se suprimen para los gobiernos locales las competencias relativas a sanidad, educación y servicios sociales, obligándose a su transferencia, en distintos plazos, a las comunidades autónomas.

Ese elemento centralizador no solo tendrá efectos cuantitativos sino que cualitativamente resulta poco respetuoso con las comuni-

dades, a las que se impide la atribución de competencias propias a los municipios en esas materias cuando, en el caso de sanidad y educación, son materias compartidas con el Estado, y en el caso de los servicios sociales se trata de una materia exclusiva de las comunidades.

El problema desde una perspectiva hacendística es que la LRSAL se desentiende de la financiación. En el desajuste entre competencias y financiación, no es solución regular el aspecto competencial olvidándose o desplazando hacia el futuro la financiación de esas competencias. Incluso en este último aspecto, se vuelve a ser poco respetuoso al obligar a fórmulas de financiación exclusiva de esos servicios por parte de las comunidades autónomas, cuando la experiencia ya viene ofreciendo fórmulas diferentes de tipo mixto entre comunidades y municipios.

Sobre el aspecto financiero es muy discutible la legalidad de la garantía de financiación que se contempla en el caso de que transcurran los plazos previstos sin que las comunidades hubieran asumido la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias o la prestación de los servicios sociales mediante la retención por parte del Estado del importe que corresponda en las transferencias del sistema de financiación a las comunidades autónomas (Medina, 2014). Una prueba más del escaso respeto del legislador central por la actual distribución de tales competencias entre los distintos niveles de gobierno y del olvido de su financiación a la hora de solucionar el problema de las competencias impropias.

Teniendo en cuenta este olvido, resulta exagerada la estima-

ción del ahorro derivado del gasto impropio y el traspaso de competencias de sanidad, educación y servicios sociales a las comunidades autónomas, que se calcula en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017 en más de 3.500 millones de euros, un 57 por 100 de la totalidad de los ahorros previstos por aplicación de la LRSAL. Es evidente que tales desequilibrios financieros habrán de ser considerados y cuantificados en las futuras reformas de los sistemas de financiación autonómico y local.

2. Desajustes entre necesidades y modelos de financiación. El caso de los regímenes especiales

Vinculado a lo anterior, aparecen como problemas clave del proceso de descentralización los relativos a los diferentes modelos de financiación. En este sentido cabe distinguir entre los desequilibrios «verticales», originados por traspasos de competencias que no llevan aparejada su correspondiente financiación, y los desequilibrios «horizontales», que se dan cuando territorios del mismo nivel y con las mismas competencias tienen distinta financiación relativa.

En el primer caso, un posible pecado original de algunos desequilibrios verticales podría hallarse en la forma en la que se constituyó el modelo de financiación autonómica. Como hemos indicado, el modelo tuvo como piedra angular el coste efectivo de los servicios traspasados, quedando en una nebulosa mucho menos transparente la financiación de las necesidades de inversión nueva. Como quiera que, con carácter general, y objetivamente, los niveles de cobertura

de los servicios públicos traspasados eran en aquel momento muy deficientes, pese a que el modelo fue pactado con las comunidades autónomas, resulta creíble el argumento de que la financiación autonómica fue arrastrando desde el origen un déficit estructural (en términos de niveles de cobertura relativos en relación con las competencias estatales) que se trató de ir paliando mediante la inyección de recursos adicionales en las sucesivas reformas quinquenales del sistema (Monasterio y Suárez, 1998).

Las críticas al coste efectivo carecen de fundamento cuando se contemplan las posibles alternativas existentes al mismo en el momento de llevar a cabo los traspasos. Se trató de un planteamiento pragmático y posibilista que permitió una descentralización extraordinaria del gasto sin tensiones destacables a su expansión y sin discontinuidades en la prestación de los servicios; también es cierto que arrojó al limbo otras cuestiones relevantes en el diseño de un esquema descentralizado, como la nivelación de los servicios transferidos y la calidad del sistema de financiación. Pasados los años, con las sucesivas reformas del sistema de financiación fueron abordándose esas cuestiones pendientes y el peso inicial del coste efectivo en la nueva financiación quedó diluido. Hoy los posibles desequilibrios verticales tienen más que ver con el deficiente ajuste dinámico entre tipo de competencias y fuentes de financiación de los diferentes niveles de gobierno, que normalmente se saldan desfavorablemente para las haciendas subcentrales, como veremos más adelante.

Por otra parte, en cuanto a las entidades locales, el hecho de que estas (en el ámbito munici-

pal) dispusieran de tributos propios permitió, sin duda, efectuar ajustes internos para corregir eventuales desequilibrios. Estos ajustes fueron políticamente más costosos, pero mucho más eficientes por la rendición de cuentas que suponen. Sin embargo, en el caso de las competencias impropias también se plantea un problema de desequilibrio vertical, cuyo responsable sería aquel nivel que tiene asignada la correspondiente financiación (comunidades autónomas) o que no la asignó en su momento (Hacienda central).

En lo que respecta a los desequilibrios horizontales, un caso evidente es el que se deriva de la existencia de sistemas especiales de financiación, en particular el modelo foral. Sobre el papel, el reconocimiento constitucional de la foralidad (Zubiri, 2015) no tiene por qué dar lugar en sí mismo a problemas de equidad, siempre que los elementos de ajuste del mismo (cupos – aportación) se calculen adecuadamente con arreglo a principios generalmente asumidos. Sin embargo, la práctica de muchos años de gestión muestra que efectivamente tenemos un grave problema de equidad con este sistema, cuyas implicaciones no se agotan en el modelo de financiación autonómica. El hecho de que en el cálculo del cupo (aportación) no se incluya la contribución de los territorios forales (relativamente ricos) a la solidaridad interterritorial da como resultado un exceso de financiación (en términos relativos) para esos territorios, que les permite, de un lado, alcanzar mejores niveles de cobertura (en cantidad y/o calidad) de los servicios que son competencia de sus órganos autonómicos y, de otro, dotar más generosamente la financiación de sus entidades locales, que de ese modo también se

benefician de una mejor cobertura de sus servicios que los municipios de régimen común. El régimen especial canario, en menor medida, también ofrece resultados parecidos, al menos en lo que respecta a la financiación de sus gobiernos locales.

Queda añadir que, ciñéndonos al régimen común de financiación autonómica, la ausencia de una regla explícita de equidad también ha dado lugar a resultados controvertidos en materia de equidad horizontal. Por una parte, las comunidades que aparecen como contribuyentes netas al sistema se sienten discriminadas respecto a las forales y consideran excesivo su esfuerzo relativo, cuestionando reiteradamente los criterios de asignación de fondos, que sistemáticamente se ven alterados en cada momento de revisión del modelo. Frente a ello, las comunidades «beneficiadas» por el sistema se aferran al principio de solidaridad para mantener sus posiciones relativas, cada una tratando de incluir en el modelo los criterios que les produzcan mejores rendimientos. El resultado es un modelo inestable y permanentemente cuestionado, debido, a nuestro juicio, a esa falta de un criterio explícito de equidad generalmente aceptado. Este asunto es también abordado por Lago y Martínez-Vázquez (2015).

3. El extraño papel de las diputaciones. De su posible desaparición a su papel protagonista en la LRSAL

Como vimos más arriba, las diputaciones desempeñan un extraño papel en el contexto de nuestro modelo de Estado descentralizado. La LRSAL, en el ámbito de las relaciones intergu-

bernamentales, y a diferencia de otras propuestas que apostaban por su desaparición, ha procedido a reforzar el papel de estas instituciones frente a la posición de los municipios.

A nuestro juicio, sin embargo, acudir a las diputaciones o a «entidades equivalentes» como solución supramunicipal para la prestación de los principales servicios en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes (que son 7.717 de un total de 8.116, es decir, el 96,19 por 100) tiene claras deficiencias.

Si lo que se pretende es que los municipios alcancen músculo, tamaño suficiente, dado el minifundismo que caracteriza a la situación española (en la que, con diferencias notables entre comunidades, el 84 por 100 de los ayuntamientos tiene menos de 5.000 habitantes y el municipio mediano no llega a 600 habitantes), podría haberse optado por alternativas más eficaces como la fusión de municipios. Sobre esa posibilidad la LRSAL pasa de puntillas tratando de incentivar fusiones voluntarias entre municipios fronterizos, dentro de la misma provincia, cuya efectividad probablemente será nula en la práctica.

Las experiencias de fusiones exitosas en el ámbito comparado (Dafflon, 1996; Lotz, 1998), combinan análisis técnicos previos, consenso político, un dilatado periodo de fusiones voluntarias en el que existen incentivos de diverso tipo y un horizonte final de fusiones obligatorias. Algo muy diferente de lo que encontramos en la LRSAL.

La «solución» centralizadora española puede dejar a buena parte de los municipios sin el ejercicio de sus principales competencias y, además de poco res-

petuosa con la autonomía municipal, resultará ineficiente, como explicamos a continuación.

El posible aprovechamiento de las economías de escala por la disminución del gasto por habitante al aumentar la población será cierto en el caso de municipios contiguos con población concentrada. No sucede lo mismo cuando se trata de poblaciones dispersas en núcleos distanciados. En esos casos, lo relevante no son las economías de escala sino las economías de densidad, que tienen que ver más con variables como la dispersión de la población y el número de núcleos existentes (Bosch y Solé, 2015). Esas economías no se aprovechan porque traspasemos a las diputaciones la responsabilidad en la prestación de los servicios.

La publicación del coste efectivo de los servicios prevista para noviembre de 2014, de acuerdo con la metodología que establecerá una Orden ministerial actualmente en elaboración, permitirá aproximarnos a la cuantificación de los ahorros derivados de la prestación centralizada de estos servicios por parte de las diputaciones. En todo caso, y por lo dicho anteriormente, las previsiones del Gobierno nos parecen exageradas. Según las estimaciones que aparecen en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017 aprobado recientemente, el ahorro en costes por gestión integrada de servicios y fusiones supondrán unos 2.000 millones de euros, la cuarta parte de los ahorros previstos por aplicación de la LRSAL.

Tampoco conviene olvidar la baja calidad democrática de esas instituciones con representantes no elegidos directamente por los ciudadanos, a diferencia de lo

que sucede con los municipios. Si se priva a los ayuntamientos del ejercicio de sus competencias, las elecciones carecerán de sentido ya que, mientras la Diputación ejerce las competencias, los municipios pasan el examen de las elecciones y cobran los impuestos. Será entonces imposible que se produzcan ganancias en eficiencia por ajustes con las preferencias de los ciudadanos en la prestación de los servicios. Más aún, la propuesta olvida por completo la financiación de los servicios, elemento clave en la toma de decisiones eficientes.

En definitiva, la solución propuesta reduce la autonomía municipal al establecer un marco de prestación de servicios de escasa calidad democrática que desconoce el ajuste de las preferencias con su correspondiente financiación y presume de ahorros en costes basados en economías de escala difíciles de justificar. Se trata más de una solución eficaz que eficiente, cuyo objetivo es garantizar la prestación de los servicios con una administración mínimamente profesionalizada.

III. EL TRÁNSITO HACIA UN NUEVO MODELO TERRITORIAL

1. Fuerzas centrífugas y centripetas (crisis económica, federalismo y soberanismo)

Como hemos indicado al principio de este artículo, la propia génesis del Estado de las autonomías se planteó como un proceso descentralizador (centrífugo) desde un Estado unitario, aspecto este que supone un hecho diferencial evidente respecto a lo que fue la configuración de otros estados federales (Estados Unidos, por ejemplo), donde el

Estado federal se forma a partir de estados independientes que se federan (movimiento centrípeto).

Otro elemento que caracteriza al proceso descentralizador español es la asociación o, más bien, la identificación de la descentralización del Estado con la consecución de derechos y libertades, de tal manera que se trata de algo en sí mismo positivo y no tanto una cuestión cuyo alcance pueda y deba analizarse técnicamente en función de las circunstancias de cada momento. Ese punto de partida, en efecto, dificulta, cuando no impide, entender que el acento centralizador pueda valorarse como algo positivo.

En la literatura económica, sin embargo, abundan los ejemplos de estudios que relacionan con carácter general procesos de recentralización con momentos de crisis económica. Es el caso de textos clásicos como el de Peacock y Wiseman (1961), quienes en sus hipótesis explicativas acerca del crecimiento del gasto público en Reino Unido unían a los conocidos «efecto desplazamiento» y «efecto inspección» un no menos importante «efecto centralización» vinculado a las características peculiares del reparto competencial entre niveles de gobierno.

En el mismo sentido y más recientemente, Canavire-Bacarrea y Martínez-Vázquez (2013) observan la recentralización provocada por la actual crisis económica como un fenómeno más general, derivado del reforzamiento de la estabilización macroeconómica como función del nivel central de gobierno y no como algo específico de nuestro sistema de descentralización. Además, en el caso de España, el nivel central se sitúa en parte, como Estado miembro de la UE,

en el nivel comunitario, donde se coordinan las políticas económicas mediante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que, debido a la mencionada crisis económica, ha sido reforzado con mayores exigencias.

El prejuicio señalado anteriormente impide a muchos reconocer ese carácter general del proceso, aunque, como señalan Lago y Fernández (2013), habrá que esperar un tiempo para analizar con perspectiva si la recentralización, derivada de la crisis, es simplemente una fórmula para una gestión más eficaz del proceso de consolidación fiscal o estamos ante un punto de inflexión en la descentralización iniciada con la aprobación de la CE hace más de treinta años.

Tampoco debe dejar de reconocerse la profundidad del camino recorrido tanto en la vertiente del gasto como del ingreso que hace al caso español perfectamente comparable con los estados federales existentes. España puede definirse como un Estado materialmente federal, con alguna particularidad más próxima a lo confederal, por la existencia del sistema foral, que a lo federal. Ese régimen especial sí que parece quedar fuera de una Hacienda federal, en la medida que su generalización dejaría a la Hacienda central sin ingresos y con capacidad de decisión para que esta lleve a cabo, al igual que las haciendas subcentrales, las importantes funciones que se le asignan en un sistema federal.

Con todo, las fuerzas centrípetas no tienen su origen solo en aspectos macroeconómicos. Desde el lado de las necesidades de gasto hay ciertas corrientes de opinión, de momento minoritarias pero significativas, e incluso con apoyos en partidos políticos

con representación parlamentaria, que abogan por recentralizar alguno de los servicios clave del Estado del bienestar, como son la sanidad y la educación, en las que conviven a veces motivaciones ideológicas con argumentaciones más pragmáticas relacionadas con asuntos que consideran vinculados a ineficiencias, como pudieran ser presiones salariales al alza por emulación, observadas especialmente en el sector sanitario, o expansiones de servicios difícilmente sostenibles, como en el caso de las universidades públicas. Además, desde el lado de los ingresos, la aparición de fenómenos de competencia fiscal territorial explícita en tributos tradicionalmente considerados como ejes de las políticas redistributivas atribuidas a la Administración Central (IRPF, impuesto sobre el patrimonio e impuesto de sucesiones) también parece alentar ciertas posiciones recentralizadoras.

En todo caso, cualquier observador imparcial que siguiera el proceso español a través de los medios de comunicación diría que a día de hoy son las fuerzas centrífugas las que más presión están ejerciendo sobre el sistema, lideradas evidentemente por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

A nuestro juicio, el debate de fondo es más sentimental que económico, por más que se utilicen argumentos de este tipo para justificar las reivindicaciones. Quiérase o no, una cosa son las percepciones y otra las realidades, y las percepciones de los agentes implicados vienen mediatizadas por juicios de valor previos (prejuicios) acerca de lo que «debe ser» la organización ideal del sistema. Es el caso, por ejemplo, de los niveles ideales de solidaridad, en ausencia de criterios explícitos de equidad. Desde

Cataluña se vienen considerando excesivos los niveles presentes de solidaridad, agudizados más si cabe por las distorsiones generadas por los regímenes forales, y de ahí que se haga hincapié en asuntos como las balanzas fiscales o el principio de ordinalidad. La falta de respuesta por parte de la Administración Central a estas reivindicaciones y la percepción de sus gentes de que son objeto de un cierto maltrato fiscal sería lo que eventualmente estaría alentando las tendencias secesionistas, junto con otros asuntos identitarios vinculados a la lengua y la cultura propias.

2. Eficiencia, equidad y modelos de financiación. ¿Es cuestión de dinero?

Como ya hemos indicado, la pieza clave que hace chirriar el engranaje de la financiación autonómica es la falta de un criterio de equidad que permita repartir los recursos garantizados del sistema de manera que esa distribución logre alcanzar en cada comunidad autónoma un nivel de prestación de los servicios transferidos igual o similar. Ese criterio de equidad es fundamental no solo en el momento de arranque del modelo, sino que resulta imprescindible para ajustarlo a lo largo del tiempo.

Tanto en la reciente evaluación que las comunidades autónomas han hecho sobre el funcionamiento del sistema (marzo de 2014) como cada vez que se produce una revisión del mismo, asistimos a una especie de subasta en la que cada comunidad presenta aquellas variables en la estimación de las necesidades de gasto que les resultan más favorables. No obstante, la cuestión se ha complicado con la discusión de si se hace depender la

financiación garantizada directamente de variables de capacidad fiscal, lo que implica plantear objetivos de nivelación parcial frente a la nivelación integral que venía siendo asumida, asunto este que está además estrechamente relacionado con cuestiones como el principio de ordinalidad o no reordenación y que, de manera más indirecta, se asocia al debate surgido con el tema de las balanzas fiscales, ambos temas suscitados intensamente por la comunidad catalana.

Las diferencias políticas sobre estas cuestiones han tratado de solucionarse técnicamente mediante distintos instrumentos con objetivos en gran medida contradictorios. No cabe duda de que la multiplicación de instrumentos ha otorgado mayores grados de libertad al Gobierno central a la hora de alcanzar los necesarios acuerdos sobre la modificación del sistema de financiación, pero también es cierto que otra consecuencia ha sido que el modelo ha ido perdiendo en transparencia y ganando en complejidad, llegando al extremo con el actualmente vigente; un auténtico laberinto compatible con resultados arbitrarios y, por tanto, imprevisibles.

Por otra parte, hemos venido asistiendo en los últimos tiempos a un proceso de incremento en los desequilibrios verticales desfavorables a las comunidades autónomas, que puede entenderse como incumplimiento del principio de lealtad institucional, y ello tanto desde el punto de vista del gasto como del ingreso.

Del lado del gasto, las comunidades han visto incrementadas sus obligaciones debido a decisiones adoptadas unilateralmente por el Estado. Un claro ejemplo sería el comentado con

la LRSAL que obliga a las comunidades a asumir el coste de las competencias impropias municipales en sanidad, educación y servicios sociales, por no hablar de la aplicación efectiva de la Ley de Dependencia que tantas frustraciones está provocando, dadas las expectativas generadas con su aprobación.

Del lado de los ingresos, el desequilibrio se plantea por aumentos de ingresos del Estado no compartidos con las comunidades autónomas, a pesar del carácter de aquellos. El ejemplo más evidente han sido las recientes subidas (aumento de tipos) en el IVA y los impuestos especiales de fabricación, que se descuentan reduciendo el Fondo de Suficiencia Global. Las consecuencias de esta actuación han sido cuantitativamente muy relevantes, sobre todo si se repara en que se trata de impuestos compartidos sobre los que las comunidades no tienen capacidad normativa y que deben financiar gastos del Estado del bienestar especialmente rígidos a la baja. En 2014 la cesión efectiva del IVA a las comunidades autónomas ha pasado del 50 por 100, la establecida en el Acuerdo de 2009, al 33,4 por 100, y la de los impuestos especiales de fabricación del 58 al 45,5 por 100. Ese ajuste ha permitido a la Hacienda central en tres años (2010 a 2012) «recuperar» el 80 por 100 del coste total adicional que supuso el nuevo sistema de financiación.

Además, y ya en sentido dinámico, la particular forma de cálculo del índice de evolución de los ingresos (ITE), en el que se mezcla un criterio de caja con las previsiones del gobierno sobre la evolución de esos ingresos, ha provocado por diversas razones (Cordero *et al.*, 2013) que ese índice haya generado una mayor

inestabilidad a buena parte de los elementos del sistema de financiación que la derivada de la propia situación económica de estos años, en sí misma ya bastante inestable.

3. ¿Hacia una reforma de la Constitución?

En definitiva, tras casi cuarenta años de Estado de las autonomías, la arquitectura del Estado requiere de cambios profundos. Algunos entienden que estos cambios no son posibles sin una reforma de la Constitución. Sin embargo, una reforma de este calado requiere unos niveles de consenso difíciles de alcanzar en el momento actual.

Decíamos que en el proceso constitucional que dio origen al Estado descentralizado que ahora tenemos primaron fuertemente los aspectos políticos sobre los económicos. Esto se materializó en dos decisiones clave con gran trascendencia posterior, cuales fueron la cesión de muy amplios poderes políticos y de gestión a las comunidades autónomas y la generalización de estos poderes a «todas» las comunidades, y no solo a las insertadas en los territorios históricamente más reivindicativos.

Por otra parte, no se aprovechó la ocasión para reorganizar a fondo la Administración Territorial. De hecho se mantuvo, con la excepción de las comunidades uniprovinciales, la estructura provincial (diputaciones) ya existente, lo cual privaba a las comunidades autónomas de diseñar sus propios esquemas de organización territorial, estableciendo el que quizá a posteriori puede ser visto como el principal límite al ejercicio de su poder político, al tiempo que tenía otro tipo de implicacio-

nes relevantes en el ámbito de la representatividad (las provincias se mantienen como circunscripciones electorales).

Además, se optó por que la financiación local dependiese directamente de la Administración Central, al establecer como principal transferencia incondicional a beneficio de los ayuntamientos la participación en ingresos del Estado (PIE), que viene a representar un tercio de los recursos de los ayuntamientos, segundo bloque de ingresos en orden de importancia tras sus tributos propios, en tanto que el compromiso de las comunidades con la financiación local se veía en la práctica restringido casi en exclusiva a la aportación de transferencias de capital, condicionadas la mayor parte de las veces a la realización de proyectos decididos por los gobiernos autonómicos.

Por último, la idea de la denominada segunda descentralización o Pacto Local, tantas veces demorada, contaba y cuenta con dificultades técnicas evidentes. De haberse seguido el modelo de una aplicación generalizada, como en el caso de las comunidades autónomas, dado el conjunto de competencias previstas en el mencionado Pacto hubiera resultado imposible de aplicar si se tiene en cuenta la heterogeneidad (y el minifundismo) que caracteriza la realidad municipal española. Las posibles alternativas, la reforma previa del mapa municipal para conseguir municipios de mayor tamaño, si se pretende que el Pacto sea general, o limitar el Pacto a los municipios de mayor población, no estaban exentas de problemas.

Un posible avance en la dirección «federal» de la arquitectura del sistema descentralizado español, en relación al mundo local,

sería modificar la actual estructura paralela, mediante la cual la Hacienda central organiza y financia tanto a los gobiernos regionales como a los locales, por otra de tipo jerárquico, en la que la Hacienda central se encargase de la organización y financiación de los niveles intermedios mientras que la esfera regional, comunidades autónomas en nuestro caso, hiciera lo propio con la esfera local. Nos referimos ciertamente a comunidades de régimen común, pues en el caso foral, una vez más, existen diferencias en este ámbito ya que son los niveles intermedios (diputaciones forales en el País Vasco y comunidad autónoma en Navarra) los que, por ejemplo, diseñan el sistema de transferencias generales a sus respectivos municipios. Somos conscientes, sin embargo, de los problemas de un avance en esa dirección más ajustada a un sistema federal, desde los relacionados con el principio de equidad (derivados de hacer depender la financiación de los municipios de capacidades de financiación regionales muy diferentes) hasta los relacionados con la autonomía (por la posible limitación de la autonomía política de los gobiernos locales por parte de las comunidades autónomas).

Ciertamente, una vista al pasado nos muestra que a medida que las comunidades autónomas ganaban poder, su ejercicio fue generando suspicacias que no han hecho más que crecer en el tiempo entre los gobiernos locales. Si bien hablar de poder local es referirse a cosas muy distintas según los territorios, dada la ya comentada estructura de los municipios españoles, está bastante generalizada la creencia de que el desarrollo local ha estado y continúa estando subordinado en exceso a los problemas del ámbito

autonómico. Los alcaldes se quejan, a menudo con razón, de que el antiguo centralismo estatal ha sido sustituido por un nuevo centralismo radicado en las capitales de las pujantes comunidades autónomas y, tanto en materia competencial como financiera, la resolución de sus problemas se ve sistemáticamente postergada. Ello ha creado una nueva fuente de reticencias de los gobiernos locales ante los autonómicos que se ha traducido en manifestaciones de los sucesivos dirigentes de su principal órgano cooperativo, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en el sentido de oponerse a cualquier modificación normativa que pretenda trasladar su dependencia del ámbito de la Administración Central al de las comunidades autónomas. Con la normativa actual, la posición del Tribunal Constitucional se manifestó contraria en relación a la competencia del legislador autonómico para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales así como para distribuir las participaciones en los ingresos del Estado (Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña), de modo que cualquier cambio en el sentido apuntado requeriría inexcusablemente de una reforma constitucional, aunque antes habría que convencer a los dirigentes locales de las bondades de profundizar en esa dirección federal, cuestión esta que, a día de hoy, se nos antoja difícil.

En todo caso, teniendo en cuenta la evolución del sistema descentralizado en España, donde cada vez son más evidentes las conexiones e interrelaciones de las distintas esferas de la Hacienda Pública, tanto en términos de competencias como de financiación, resulta imprescindible una visión integradora a la

hora de establecer las propuestas de reforma en las que los principios de coordinación y lealtad institucional cobren un claro protagonismo. La ausencia de esa visión integradora (incluyendo la falta de una solución adecuada al problema foral) ha sido un elemento limitador en el éxito de las reformas de las haciendas subcentrales en nuestro país, donde, dado el protagonismo alcanzado por la esfera regional, la local ha quedado como una Hacienda residual limitándose a sufrir, pasivamente, las consecuencias de las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómico (Pedraja y Suárez, 2011).

Esperemos que, con o sin reforma constitucional, por parte de quienes tienen las máximas responsabilidades haya suficiente altura de miras como para minimizar los problemas y generar soluciones consensuadas.

NOTA

(*) Los autores agradecen los comentarios de los participantes en la Conferencia sobre «La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas» (RIFDE-Funcas, Santiago de Compostela, 22 y 23 de mayo de 2014) y, en especial, de Jorge Martínez-Vázquez y Santiago Lago Peñas.

BIBLIOGRAFÍA

- BOSCH, N., y SOLÉ, A. (2005), «On the relationship between local authority size and expenditure: lessons for design of intergovernmental transfers in Spain», *Public Finance Review*, 33: 343-384.
- CANAVIRE-BACARREZA, G., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2013), «Descentralización fiscal y crisis económica», en N. BOSCH y A. SOLÉ (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal 12*, IEB, Barcelona, pp. 36-45.
- CORDERO, J.M.; PEDRAJA, F.; SUÁREZ PANDIELLO, J., y UTRILLA, A. (2013), «El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado y sus efectos sobre la PIE», *Hacienda Pública Española/Review of Public Finance*, 206: 137-161.
- DAFFLON, B. (1996), «The requirement of a balanced local budget: theory and

evidence from the Swiss experience», en G. POLA, G. FRANCE y R. LEVAGGI (Eds.), *Development in Local Government Finance*, Edward Elgar: 228-250.

- ELÍAS, C. (2007), «Grandes líneas de las reformas estatutarias. ¿Hacia un estado autonómico cooperativo?», *Jornada sobre orientación y método del Derecho Constitucional*, UNED, 16 de noviembre de 2007.
- LAGO, S., y FERNÁNDEZ, X. (2013), «Las finanzas autonómicas: expansión y crisis, 2002-2012», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 138: 129-146.
- LAGO, S., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015), «El sistema de financiación autonómica: ¿Quo vadis?», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 143: 2-14.
- LOTZ, J. (1998), «Local government reforms in the Nordic countries, theory and practice», en J. Rattso (Ed.), *The Scandinavian experience*, Edward Elgar, pp. 19-28.
- MEDINA, M. (2014), «La reforma del régimen local: la honda transformación de las relaciones intergubernamentales», *Cuadernos de Derecho Local*, 34: 147-161.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel, Barcelona.
- PEACOCK, A., y WISEMAN, J. (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Oxford University Press, Londres.
- PEDRAJA, F., y SUÁREZ, J. (2008), «Reformar la PIE, ¿misión imposible?», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 115: 152-165.
- (2011), «Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos», *Revista Española de Control Externo*, XIII (38): 15-41.
- SUÁREZ, J. (Coord.) (2008), *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Gráficas Verona.
- TUDELA ARANDA, J. (2010), «Las bases del régimen local tras los estatutos de segunda generación y la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 37: 63-92.
- VELASCO RICO, C.I. (2010), *Delimitación de competencias en el estado autonómico y puntos de conexión*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.
- ZUBIRI, I. (2015), «Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 143: 205-224.