

La descentralización del gasto público en España

Miguel Angel Cabezas de Herrera Pérez

Síndico de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

Introducción

Desde hace ya unos cuantos años, el desarrollo económico ha forzado, en la medida en que ello es posible, cambios en la estructura y en los límites de los gobiernos. Es ya prolongado el debate, tanto sobre el tamaño mismo del gobierno como sobre si es mejor centralizar o descentralizar. En este contexto, el interés por los problemas de la descentralización del Sector Público y lo que se denomina Federalismo Fiscal, ha surgido con fuerza.

En los países desarrollados la descentralización es una exigencia para el Sector Público, al que se demandan mejores servicios en lo que algún autor ha denominado "La Agenda para el post-bienestar". En efecto, como resultado de la consolidación de los modernos Estados del Bienestar, los recursos públicos crecieron de tal modo que se alcanzó un alto nivel de presión fiscal, que despertó el interés por conocer más el destino que se daba a los impuestos pagados por los ciudadanos.

Pero el interés por la descentralización no es exclusivo de los países desarrollados. En el Tercer mun-

do, también se ha convertido en un objetivo para huir de unos Sectores Públicos muy ineficientes y altamente incontrolados. Por último, en los países del Este la descentralización también se contempla como una manera de acercar la Administración a unos ciudadanos de los que siempre se estuvo demasiado lejos.

La gobernación incluye una pluralidad de actores que confluyen en suministrar servicios públicos. La configuración de las instituciones públicas está cambiando vertiginosamente; los papeles de los cuerpos supranacionales y subnacionales o regionales están cobrando una enorme importancia, al igual que los sectores privado y semi-público en la prestación de esos mismos servicios. Al mismo tiempo, la interacción entre todos estos sectores y actores, se está transformando en menos jerárquica y más cooperativa. Por último, los nuevos desafíos de la política, como el medio ambiente o el desarrollo regional, han dejado atrás los viejos hábitos de compartimentar la Administración. Como resultado de todo ello, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno se hacen más comple-

jas y han de ser consideradas de forma comprensiva como todo un sistema con componentes interrelacionados.

En este sentido, es claro que las reformas estratégicas de la gerencia pública han de ir necesariamente, como ha señalado la OCDE, en una doble dirección, de centralización y descentralización, en una sabia combinación que tuviera como puntos de referencia, permanente, entre otros, las siguientes:

1. El concepto de "value for money".
2. Fortalecimiento de la responsabilidad (accountability) y del control.
3. Consideración del ciudadano como cliente receptor de servicios.
4. Introducción de la competitividad y otros elementos del mercado en la gerencia pública.
5. Relaciones entre los distintos niveles de gobierno basadas en la cooperación y no en la jerarquía.
6. La solidaridad interterritorial.

Ocurre que, en tiempos con dificultades de financiación, se produce una tensión permanente entre el

deseo de control del Estado Central sobre determinados gastos y políticas financieras, y la creciente demanda de los niveles gubernamentales inferiores en orden a mayores competencias de gasto y, en consecuencia, mayor libertad de decisión sobre el ingreso y los recursos. Los temas fiscales se convierten así en el corazón de muchas de esas tensiones, de modo que en la mayoría de los países, la presión fiscal y los recursos financieros son el motor para nuevos y crecientes procesos de descentralización. Es el caso concreto de España, país en el que la descentralización comenzó como un proceso dirigido a conseguir unos mayores niveles de democracia, sin pensar tanto en la eficacia de la gestión, que sin embargo ahora se presenta como objetivo prioritario.

El contexto europeo

El interés por los temas del federalismo fiscal y el desarrollo de nuevas estrategias en la gerencia pública es común a todos los países del mundo, pero es indiscutible que en los países desarrollados, con unos niveles de democracia altamente consolidados y un desarro-

El acceso a la Unión Europea ha producido, en su conjunto, una mayor importancia de nivel regional, ya que es éste el encargado de la gestión de los fondos europeos

llo económico propio del post-bienestar, estos asuntos tienen una mayor trascendencia y, desde luego, un significado diferente, ocupando parte muy importante de la agenda de todos los gobiernos y de cuantas conferencias intergubernamentales tienen lugar. En este caso se encuentra Europa, tanto los países que forman la Unión Europea, como los que no están dentro de la misma. En todos ellos existen puntos en común a los que me voy a referir de forma somera:

1. El desarrollo estructural

El desarrollo estructural se refiere fundamentalmente a los cambios territoriales que han tenido lugar en décadas recientes y que han provocado cambios en la distribución de la autoridad y de las competencias de gobierno. La propia Administración Central ha experimentado cambios en cuanto a su presencia en los niveles inferiores de gobierno. En algunos países la aparición de un nuevo nivel sub-nacional también ha provocado alteraciones sustanciales.

La reorganización territorial ha sido diversa según los países, con especial incidencia en aquellos que constituían Estados unitarios fuertemente centralizados. Tal es el caso de Bélgica, convertido en un Estado Federal, o Italia y España, con un nuevo tipo de organización institucional regionalizada. Los cuerpos resultantes constituyen una nueva división sectorial que es reflejo de contextos culturales, históricos o lingüísticos. Estos cuerpos tienen a menudo potestades legislativas que varían de una región a otra.

Otros países han creado un nivel intermedio con su propia fuerza política. Tal es el caso de Francia, con un nivel regional; Grecia, con un prefecto regional elegido; o Fin-

landia, que ha creado un nivel formado por la asociación voluntaria de municipios en un ámbito regional.

El acceso a la Unión Europea ha producido, en su conjunto, una mayor importancia del nivel regional, ya que es este el encargado de la gestión de los fondos europeos. Así, incluso se produce, aunque es más infrecuente, la eliminación de niveles de gobierno. Es el caso de Alemania, donde algún Lãnder ha suprimido distritos, o de Escocia y Gales, en donde se ha reducido el número de niveles en el gobierno local.

Merece sin embargo una mención especial la racionalización del nivel local ocurrida en la mayoría de los países Europeos. Esta racionalización toma la forma de mancomunidades reguladas jurídicamente para la constitución de unidades económicas más capaces en la prestación de servicios públicos comunes. Este proceso de racionalización encuentra dificultades en países con una fuerte tradición de independencia municipal, como Islandia, Finlandia o Suecia, país éste último donde las fusiones fueron impuestas desde el nivel central. Sin embargo, y a pesar de estas excepciones, son frecuentes en Europa las asociaciones intermunicipales voluntarias, con intereses compartidos y conservando las propias instituciones. Puede hablarse incluso de la aparición de un nuevo nivel administrativo intermedio entre el local y regional (tal es el caso de Suiza e Italia) dirigido por un Consejo elegido directa o indirectamente. Debe hacerse también referencia al caso de las agencias gubernamentales que extienden sus competencias por todo el Estado y traspasando fronteras provinciales en los países federales.

Todo este conjunto de cuerpos intermedios, con independencia de su conexión al gobierno central o local, forman un entramado complejo y juegan un papel decisivo en la toma de decisiones. La estratificación que han desarrollado la mayoría de los países europeos es por ello permanente fuente de conflictos a la hora de determinar responsabilidades. Por ello países como Dinamarca, Bélgica o España se están planteando la redefinición de los distintos niveles de administración e incluso el número de ellos.

2.- La distribución de la responsabilidad.

La tarea de la distribución de responsabilidad no es fácil, por la complejidad del sistema al que he hecho referencia. Podrían distinguirse, en el ámbito europeo, tres grupos de países: Federales, unitarios y regionalistas o regionales, entre los que estaría España.

En el primer grupo, países federales, estarían Alemania y Austria, en los que la Constitución garantiza la existencia del Lander y del municipio, independiente y aut3nomo, con una distribuci3n de responsabilidades, que en Alemania es detallada y en Austria "por defecto". En Alemania se ha desarrollado el concepto del "federalismo cooperativo", que favorece la ejecuci3n de las tareas y la administraci3n de los recursos, pero plantea dificultades de determinaci3n de prioridades y de interferencias entre los niveles. Por su parte, en Austria, la propia independencia de los Lander está limitada en la Constituci3n, y también la complejidad de las relaciones entre los niveles, especialmente en los ingresos fiscales, es una fuente constante de fricciones.

Dentro de este mismo grupo de países federales estaría Suiza, con

Podrían distinguirse, en el ámbito europeo, tres grupos de países: Federales, unitarios y regionalistas o regionales entre los que estaría España

un sistema más atpico, en el que el principio de autoadministraci3n de los cantones es mucho más amplio que en Alemania o Austria, desempeñando todas las responsabilidades no por delegaci3n, sino donde terminan las competencias de los municipios, cuya autonomía no está garantizada por la Constituci3n.

Existe además una tendencia a la extensi3n del poder federal a todos los campos con una distribuci3n de responsabilidades extremadamente compleja, con un buen número de tareas compartidas, pudiendo hablarse de un federalismo ejecutivo. Bélgica también goza de un sistema federal singular como resultado de un largo proceso basado en componentes lingsticos, hist3ricos y culturales. La Constituci3n establece una distribuci3n detallada de responsabilidades entre los niveles subnacionales, teniendo el Estado Federal competencia residual. También ha de sealarse como nota singular la atribuci3n a las Regiones de competencias para la supervisi3n de los gobiernos locales.

En el segundo grupo de países, los países unitarios, habría que distinguir a su vez entre aquellos influidos por la tradici3n británica, (Reino Unido, Irlanda) y los de influencia napole3nica (Francia, Grecia, Luxemburgo, Holanda, Portugal y Turquía). El grado de descentralizaci3n en estos países unitarios varía enormemente pero la nota común es que la soberanía reside en el nivel

central. La competencia legislativa nunca se comparte. Existe capacidad para tomar decisiones en los campos de responsabilidad atribuidos a los niveles subnacionales, pero la potestad para regular la materia no existe (Francia) o está limitada (Reino Unido). S3lo Holanda es una excepci3n, matizada por el crecimiento de la co-administraci3n. En todos estos países, la Constituci3n no precisa las responsabilidades de los niveles sub-nacionales, que están muy condicionados al nivel central. En Grecia, por ejemplo, la autonomía del nivel regional depende de un Decreto presidencial. No obstante, en Francia la jurisprudencia ha ido otorgando protecci3n de rango constitucional a la responsabilidad de los niveles subnacionales, garantizando el libre ejercicio de la misma. Los países n3rdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia e Islandia), aunque pertenecientes a este grupo, tienen algunas notas de diferencia, cual es el gobierno local fijado en la Constituci3n, con una distribuci3n de responsabilidades con gran capacidad de acci3n en su ejercicio.

El tercer grupo de países está constituido por una nueva categoría que ha emergido recientemente, y se conoce como países regionales o regionalistas, entre los que se encuentra España, que junto con Italia ostenta un alto grado de autonomía de sus regiones.

Aunque inmediatamente me voy a referir al caso español con más

profundidad, ambos casos tienen en común un reciente y acelerado tránsito del centralismo al regionalismo, con reconocimiento constitucional y un inacabado proceso en permanente evolución. Como digo, más adelante analizaré el caso concreto de España, pero antes, y para terminar este contexto europeo me gustaría referirme a las relaciones financieras y fiscales entre los distintos niveles de gobierno.

3.- Las relaciones fiscales y financieras.

Diseñar los programas de gobierno de tal modo que las actividades se realicen en el apropiado nivel de gobierno, es uno de los desafíos más difíciles para gobernar con eficiencia y eficacia. Las opiniones sobre cómo ha de alcanzarse esa eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, con mayor equidad y responsabilidad, varían sensiblemente desde una perspectiva central o subnacional. Esto es así por la complejidad de las relaciones financieras y fiscales entre los distintos niveles gubernamentales.

El control de los gastos e ingresos públicos está en el centro de la gerencia intergubernamental. Por todo ello los temas de federalismo fiscal, tales como la cantidad y naturaleza de las transferencias interniveles, las políticas de igualación y redistribución de rentas están en la vanguardia de la discusión política en muchos países europeos.

Los aumentos espectaculares del gasto público durante los últimos años reflejan la extensión del papel del Gobierno como consecuencia del desarrollo del Estado del Bienestar. A ello se asocia la demanda de unos mayores y mejores servicios públicos. Aunque hoy el crecimiento del gasto público está condicionado a un crecimiento eco-

nómico más lento, los niveles de gasto agregado siguen siendo altos, y los países están aplicando medidas (en el caso de Europa los criterios de convergencia de Maastrich) para la corrección del déficit público, que afectan directamente a las relaciones interniveles, porque los gobiernos regionales tienen cada vez más peso en la evolución de los modelos de gasto, como hacedores del estado del bienestar.

Daré algunos ejemplos: en Bélgica, en 1994, después de la federalización, el gasto de comunidades y regiones subió al 66% del total del gasto público; en España, en 1997, el gasto consolidado de comunidades y municipios alcanzó el 46,8% sobre el total. Incluso en un país unitario, como Francia, el nivel de toda la financiación subnacional ha pasado del 4% al 9%, triplicándose desde 1985 la financiación a nivel regional.

En la otra cara de la moneda están los ingresos o las fuentes de financiación para ese espectacular aumento del gasto en los niveles inferiores al central. Para estos niveles, las cinco fuentes de financiación básicas serían:

1. Las transferencias desde otros niveles (genéricas o específicas)

2. Impuestos compartidos
3. Impuestos locales propios.
4. Tasas y precios públicos.
5. Préstamos.

El peso relativo de cada una de estas fuentes de financiación varía de unos países a otros, incluso dentro de cada país según el nivel. Así por ejemplo en Noruega la proporción de renta total que viene de impuestos locales varía entre un 15% a un 85%, según el municipio. Igualmente, este peso relativo evoluciona en el tiempo en un mismo país. Lo que debe destacarse es que, en general, la ampliación de las responsabilidades en los niveles subnacionales no ha ido acompañada con aumento en la capacidad financiera propia y de recaudación. Por otra parte, los problemas financieros derivados del aumento de la demanda de servicios públicos no se han resuelto con los tributos propios, como la contribución territorial, que son poco o nada elásticos.

Así, los déficits financieros han tenido que ser cubiertos en su mayor parte con transferencias desde niveles superiores, especialmente el central. Pero, como apunté anteriormente, los criterios de convergencia de la Unión Europea y el deterioro de la situación financiera nacional han hecho necesario compartir la restricción de gastos o, visto en sentido inverso, los déficits y la deuda subnacional o regional han condicionado la política financiera nacional, provocando tensiones fiscales intergubernamentales. No es agradable para los representantes locales tener que elegir entre aumentar los impuestos propios o reducir servicios. En definitiva nos encontramos con una limitación a la capacidad de decisión de los niveles inferiores, en la medida en que son me-

Los gobiernos regionales tienen cada vez más peso en la evolución de los modelos de gasto, como hacedores del estado del bienestar

nores los recursos propios, excluidas las transferencias.

En este importante contexto, el federalismo fiscal hace referencia a la coincidencia o interrelación de competencias y responsabilidades entre los niveles gubernamentales, la capacidad de gasto y de recaudación de cada nivel, la interdependencia entre sus presupuestos. Pero el federalismo fiscal no se limita a países federales, que en algunos casos tienen un sistema fiscal fuertemente centralizado, en tanto que en países unitarios las administraciones locales tienen capacidad de financiarse con sus recursos propios. Así, por ejemplo en Dinamarca, en 1994, los condados y los municipios recibieron el 62% y el 54% respectivamente de su financiación a través de impuestos locales, al no existir límite formal a las tarifas de los mismos, aunque se negocian con el Estado central. En Suecia, menos del 20% de la financiación local viene del gobierno central. En Grecia, la libertad de las autoridades locales para financiar sus competencias se ha incrementado notablemente en la última década con aumento de los tributos locales; entrada en el mercado, sólo o en asociación con entes privados, etc.

En resumen, un buen indicador de la autonomía relativa de cada nivel de gobierno es el porcentaje de recursos propios, entendido este como el total de recursos menos las transferencias recibidas de otros niveles. Así por ejemplo, en Italia las transferencias representaban en 1991 alrededor del 90% de los fondos regionales, el 75% de los fondos provinciales y el 55% de los municipales. En España, aun a pesar de la creciente importancia de las Comunidades Autónomas, estas siguen dependiendo en un 60-65%

(1994) de las transferencias de nivel central.

El caso español

El estudio del proceso de reparto de competencias en el nuevo modelo constitucional español exige previamente situarse en el marco político que intenta diseñar la Constitución de 1978. Sólo a partir de este marco se comprenden algunos de los problemas que están afectando al proceso de descentralización del gasto público.

Casi todos los tratadistas de Derecho Político han destacado que, frente a los modelos europeos de descentralización territorial del poder (Alemania, Italia, Portugal), nuestro modelo constituye un caso insólito y excepcional. En los tres países citados, la Constitución o Ley Fundamental establece claramente cuales son los territorios sujetos de la descentralización; cómo se elaboran los Estatutos Territoriales, cuáles son sus órganos y cual es el alcance de la autonomía y las competencias atribuidas a cada uno.

Por el contrario, el legislador español, que se inspiró en los anteriores modelos, no optó por ninguno de ellos, sino los tres al mismo tiempo. Además, no se define al Estado descentralizado que se quiere crear ni cual será el resultado final. No se precisa el número de Comunidades Autónomas que se prevé crear, ni las competencias que tendrán ni el grado de autonomía. El resultado es lo que algunos autores han venido en denominar "Un Estado constituyente continuo".

La Constitución española de 1978 diseñó pues un modelo de Estado abierto que se encuentra a medio camino entre el Estado Federal y el Estado Unitario, al que podríamos

denominar "Estado Regional". La principal característica o singularidad es la previsión de creación de unos entes territoriales denominados "Comunidades Autónomas", que junto con los municipios y las provincias, según señala el Artículo 137 "gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". Existen similitudes con un Estado Federal, como unas amplias competencias legislativas y de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, pero no es un Estado Federal ya que la soberanía originaria no reside en cada uno de los territorios sino en el conjunto del territorio español.

Este así denominado "Estado de las Autonomías" o "Estado Autonómico", que como digo ha devenido en un proceso constituyente permanentemente inacabado reviste además una enorme complejidad que dificulta enormemente su puesta en funcionamiento de manera eficaz. Esta complejidad se manifiesta en tres aspectos fundamentales.

- a) La complejidad de los requisitos para la constitución de las Comunidades Autónomas, con tres vías de acceso distintas e interrelacionadas.
- b) La oscuridad e indefinición de la distribución de competencias, con dificultad para distinguir entre las exclusivas y las concurrentes, lo que ha provocado un sin número de normas legales muchas veces descoordinadas.
- c) Debido a la indefinición del modelo de descentralización, su propio desarrollo está condicionado permanentemente al sistema de mayorías parlamentarias y a la correlación de fuerzas políticas, lo que no tiene parangón en el constitucionalismo mundial. Ello conlleva un permanente sis-



tema de pujas, una continua reivindicación territorial y un modelo eternamente inacabado, lo que está teniendo, como después veremos, especial incidencia en las materias de federalismo fiscal.

Antes de continuar, parece necesario algún dato ilustrativo sobre la estructura territorial española. El Estado español se divide en 17 Comunidades Autónomas o regiones, 50 provincias y alrededor de 8.000 municipios.

En el nivel regional, como digo, existen 17 Comunidades Autónomas establecidas entre 1978 y 1983. Aunque la estructura institucional de todas ellas es semejante, las competencias que tienen atribuidas, en virtud del proceso a que antes me refería, no son iguales en las 17. Además de estas comunidades, y en el marco de la Constitución, las ciudades de Ceuta y Melilla, territorios españoles en el norte de África se dotaron de sus propios Estatutos como Ciudades Autónomas, con similares estructura y competencias que las Comunidades Autónomas, aunque conservando su carácter de municipios.

En el nivel local existen provincias y municipios. Aunque la Constitución consagra la autonomía de

las primeras, en la práctica son aparatos administrativos que complementan la prestación de servicios municipales. Las provincias, se crearon en 1833 a semejanza de los departamentos franceses, como una división administrativa del gobierno central y hay quien hoy considera que debieran desaparecer como entidades de gobierno local, aunque este no es un debate muy vivo salvo en alguna región como Cataluña. La unidad básica del poder local es el municipio, cuyo número supera los 8.000, con poblaciones muy dispares; desde apenas unos habitantes hasta más de tres millones. Concretamente, el 92% tienen menos de 10.000 y un 60% menos de 1000 habitantes.

El Gobierno central está representado en las Comunidades Autónomas a través de un Delegado, en tanto que en las Provincias se ha sustituido la antigua figura del gobernador civil, que tenía semejanzas con el Prefecto francés, por un "subdelegado" que en teoría es más profesional que político, aunque, como digo, esto sólo es en teoría. Debe destacarse en este sentido que a pesar de la transformación política y administrativa operada en España por el nacimiento de las Comunidades Autónomas, la Administración Central sigue teniendo una notable

presencia en los niveles inferiores, lo que también sigue siendo fuente de conflictos. Por ejemplo, el proceso de descentralización no ha ido paralelo con una disminución del número de empleados públicos.

Centrándonos en el nivel regional, el sistema se basa en dos conjuntos separados de funciones: uno contenido en el artículo 148 de la Constitución, enumera las competencias que pueden ser asumidas por las Regiones; otro, en el artículo 149, enumera las que son competencias exclusivas del Estado Central. En las materias no enumeradas en estos dos preceptos la competencia residual se deja en el nivel central. Pero, como dije antes, la oscuridad e indefinición del sistema ha dado lugar y sigue dando a numerosos conflictos que vienen siendo resueltos por el Tribunal Constitucional.

La Constitución también establece un sistema por el que las competencias asumidas por las Regiones pueden tener distintos grados de intensidad, según si se adquieren competencias legislativas y ejecutivas completas; competencias legislativas limitadas o sólo competencias ejecutivas. Un grupo de regiones (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y, en menor grado, Navarra) pudieron demandar un mayor grado de autonomía bajo la Constitución. Pero esta diferenciación inicial generó un proceso de reivindicaciones permanentes del resto de las regiones, proceso que no está aun concluido y está en el centro del debate político, afectando de forma muy importante a los temas del federalismo fiscal.

El federalismo fiscal en España.

La Constitución reconoce la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para garantizar-

les un grado apropiado de autonomía en el ejercicio de sus funciones. La ley sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) define el marco del sistema financiero, usando los principios establecidos en la Constitución, dando al Consejo de política Fiscal y Financiera (integrado por los representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas) el papel de coordinación y decisión sobre la puesta en práctica del modelo.

Pero también en esta materia la evolución ha sido constante hasta llegar al debate actual.

La presencia de las Administraciones Territoriales.

Dentro del conjunto de las Administraciones Públicas, los datos que más claramente reflejan el grado de descentralización del sector público son los que recogen el peso específico que el subsector Administración Territorial tiene en el cómputo del sector público. Teniendo en cuenta sólo el Gasto no Financiero (para eliminar la distorsión que pudiera suponer la carga financiera) en 1980, el Estado Central controlaba un 90% del Gasto No Financiero consolidado, en tanto que la Administración Territorial se limitaba al 10%. Empieza entonces un crecimiento paulatino del subsector territorial, pasando en 1985 a controlar el 27% y en 1997 llegó al 46,8%. Paralelamente, el subsector Estado baja su grado de participación hasta un 65%. Estos porcentajes muestran, bien a las claras, que la nota más destacable del federalismo fiscal español es el rápido proceso de descentralización del gasto público, experimentado en un tiempo muy reducido.

Aunque las comparaciones internacionales son siempre muy delicadas, por cuanto hay que tener en

cuenta matices muy importantes como son las diferencias de sistemas contables, sí conviene destacar que tanto en referencia a países federales como unitarios, España se encuentra a la cabeza en cuanto a descentralización del gasto público.

Sin embargo es conveniente analizar también el proceso de descentralización desde la perspectiva de la relación entre el grado de descentralización alcanzando en la vertiente del gasto con el logrado por la vertiente de ingresos con carácter fiscal. La ratio que nos permite la comparación de estos dos parámetros es un buen índice medidor del nivel de corresponsabilidad fiscal alcanzado por el subsector territorial. Pues bien, la evolución en este campo ha sido bien distinta a la del gasto, con una profunda asimetría entre la descentralización de gastos y de ingresos tributarios o, lo que es lo mismo, un bajo nivel de corresponsabilidad fiscal de los Entes Territoriales en el conjunto del sector público español.

Otra interesante vía de análisis para el modelo de federalismo fiscal es el estudio de los presupuestos de gastos de Comunidades Autónomas (nivel regional) y Ayuntamientos y Diputaciones (nivel local), así

La inexistencia de una contabilidad analítica en el Sector Público impide la adecuada estimación del coste de los servicios

como las inversiones de unas y otras. En el cómputo español se comprueba el mayor peso de las Comunidades Autónomas. Dentro del nivel local, destaca con diferencia el mayor peso de los municipios frente a las Diputaciones, salvo en el caso del País Vasco, en el que gozan de un régimen especial, gestionando el 53% del gasto regional.

El sistema de financiación

Al poner en marcha la creación de los gobiernos autonómicos o regionales y el paulatino proceso de transferencias desde la Administración Central a las Administraciones Regionales, el problema básico a resolver era la cuantificación del volumen de gasto relacionado con las competencias transferidas. Este problema se abordó siguiendo el método del "coste efectivo", según el cual se calculaba la cuantía de recursos necesarios para la financiación de las competencias en función de la estimación del coste que hasta ese momento tenía para la Administración Central, con tres componentes:

- a) **Costes directos:** gastos de personal y funcionamiento para la prestación de un servicio o producción de un bien.
- b) **Costes indirectos:** gastos de personal y funcionamiento para realizar funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido.
- c) **Gastos de inversiones:** las necesarias para mantener el stock de capital transferido en las mismas condiciones que se transfiere (No inversión nueva).

Este método del coste efectivo acarrea sin embargo importantes dificultades, según ha demostrado sobradamente la experiencia, al limitarse a valorar lo que existe en el momento de las transferencias. No

garantiza que los servicios recibidos puedan financiarse como mínimo al nivel medio nacional, y condiciona el futuro financiero de aquellas haciendas regionales que hayan recibido servicios en condiciones por debajo de la media nacional, y que tendría que hacer un esfuerzo financiero extra para situar estos servicios a dicho nivel. Un ejemplo claro es la sanidad, al no tener en cuenta que el número de camas o la infraestructura sanitaria, al momento de transferir el servicio, puede y de hecho es, muy divergente entre unas comunidades y otras.

Por otra parte, la inexistencia de una contabilidad analítica en el Sector Público impide la adecuada estimación del coste de los servicios, por lo que se carece de un instrumento de valoración objetiva.

En consecuencia, el método del coste efectivo no ha supuesto más que un marco de discusión en el que han venido actuando las comisiones mixtas de valoración entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, pero para "pactar" más que para calcular el coste de los servicios. Por ello, existen fuertes asimetrías en las estimaciones realizadas para las transferencias de un mismo servicio, ya que, como señalé anteriormente, la indefinición constitucional hace depender todo del juego de mayorías parlamentarias y las mayores concesiones en materia de financiación suelen coincidir con la necesidad de apoyo parlamentario del Gobierno Central por parte de los grupos regionalistas. Es el caso de Cataluña y del País Vasco.

A punto de concluir el proceso de transferencias, y precisamente fruto de ese juego de mayorías parlamentarias, el actual gobierno central pactó con sus socios parlamentarios catalanes un nuevo sistema

de financiación basado fundamentalmente en la cesión del 30% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Sin embargo este sistema no ha sido aceptado unánimemente; sólo en aquellas Comunidades Autónomas cuyo gobierno es del mismo color político que el gobierno central. Así, el Gobierno de Castilla-La Mancha, región a la que pertenezco, ha interpuesto cinco recursos ante el Tribunal Constitucional, recursos que han sido admitidos a trámite, por considerar que este sistema no garantiza debidamente los principios constitucionales de solidaridad y equilibrio territorial entre las distintas regiones de España; no consagra la suficiencia y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y da lugar a enormes desequilibrios en la prestación de los servicios públicos básicos en las diferentes comunidades del territorio español.

Algunos datos recientes avalan esta argumentación. En primer lugar, la recaudación por IRPF en 1998 descendió con respecto a 1997, tanto en Castilla-La Mancha como en España: en Castilla-La Mancha se recaudó un 3,4% menos y en el conjunto de España la caída fue de 9,9%. Por otra parte, existen diferencias recaudatorias enormes entre Comunidades Autónomas con el mismo nivel competencial e idéntica estructura territorial: así, mientras la recaudación por IRPF en Madrid aumentó el 6,4%, en Murcia cayó el 1,1%.

Por lo tanto, si el sistema está basado en el IRPF y la recaudación por este impuesto no sólo no crece sino que además disminuye, la conclusión no puede ser otra que la inadecuación del modelo adoptado. Si además añadimos que con la reforma del impuesto, que según el pro-

pio gobierno central supondrá una bajada de la recaudación del 11%, las perspectivas para las Comunidades Autónomas que aceptaron el sistema supondría una pérdida de 600.000 millones en su financiación. Buena prueba de la debilidad o fracaso del modelo es que el Presidente catalán, principal impulsor del mismo, tan solo dos años después de su puesta en marcha está exigiendo un nuevo sistema de financiación autonómica, argumentando que el actual no ha cumplido las expectativas previstas cuando se pactó.

Conclusión

La equiparación competencial de las Comunidades Autónomas dará (está dando ya) como resultado una mayor discrepancia, agravando el problema de la permanente divergencia entre competencias y asignación de recursos con un determinado modelo de financiación (salvo Navarra y País Vasco, con concierto económico). Esto es así por cuanto la autonomía financiera es una condición necesaria para la consecución de las ventajas que teóricamente pueden seguirse de un proceso de descentralización del gasto tan amplio como el acometido en España.

Por otra parte, en pleno proceso de descentralización de gastos hacia las Comunidades Autónomas, España, como miembro de la Unión Europea, también acomete un proceso de cesión de competencias hacia niveles supra-nacionales, lo que complica aun más la situación, si tenemos en cuenta además que buena parte de la financiación regional procede de Fondos Europeos sobre cuyo reparto y cuantía el debate está abierto ■