


# El eterno problema de la financiación autonómica

Posted on 28 de junio de 2015 by Alain Cuenca

La financiación del Estado de las Autonomías ha sido uno de los temas más debatidos en los treinta y seis años de historia de nuestra Constitución. Ese debate interminable ha alcanzado en fechas recientes cotas de gran intensidad por la confluencia de la crisis económica y de una crisis institucional de dimensiones todavía imprecisas. La Gran Recesión obliga a reformar nuestra economía y cuestiona la sostenibilidad de nuestro Estado de bienestar. Además, reconocidas voces y algunos partidos políticos plantean la conveniencia de actualizar nuestras instituciones democráticas y, entre ellas, el modelo territorial diseñado en el Título VIII de la Constitución, sometido a fuertes tensiones, como el secesionismo encabezado por la propia Generalitat de Cataluña. La crisis económica y la crisis institucional convergen asi en las Comunidades Autónomas españolas, que son responsables de las prestaciones en especie del Estado de bienestar. La sostenibilidad de los servicios públicos de sanidad, educación y servicios sociales se confunde con la crisis del Estado autonómico, por lo que su financiación constituye un factor crucial para afrontar ambos problemas.

Por otra parte, el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, que entró en vigor en 2009, preveía una revisión quinquenal y el Gobierno de la

nación ha anunciado su voluntad de proceder a tal reforma en el año 2015, tras la renovación de los gobiernos autonómicos que han alumbrado las elecciones del pasado 24 de mayo. Por todo ello, el libro coordinado por Sandra León, y al que han contribuido siete especialistas más de la economía, el derecho y la ciencia política (Eliseo Aja, Ana Herrero Alcalde, Santiago Lago Peñas, Lluís Orriols, Jesús Ruiz-Huerta, Albert Solé Ollé, Maite Vilalta Ferrer) es oportuno pero, además, destaca por su singularidad y su gran interés. En primer lugar, porque su objetivo –que logra con creces– es presentar «con claridad, rigor y brevedad, de manera accesible y directa, un panorama equilibrado» de lo que se sabe sobre la cuestión (p. 19). Se dirige, por tanto, a la sociedad en su conjunto, a todas aquellas personas no especializadas que quieran formarse una opinión sólida sobre el tema. En segundo término, es un libro colectivo, pero en el que se ha unificado el estilo y los contenidos, de manera que se lee como si fuera de autoría única. Ese esfuerzo es muy de agradecer en una obra que podríamos calificar de alta divulgación y debe felicitarse por esa tarea a la coordinadora y al Instituto Carlos III-Juan March, de quien parte la iniciativa.

Conviene aclarar antes de nada lo que no es financiación autonómica «aunque lo parezca» (p. 57). En particular, no es financiación autonómica la polémica en torno a las balanzas fiscales. Clarificar esta confusión con frecuencia intencionada es necesario: la financiación autonómica se ocupa de cómo se financian los bienes y servicios competencia de las Comunidades Autónomas, mientras que las balanzas fiscales estudian la actividad del Estado en los diferentes territorios, en el ámbito de las competencias estatales.

Una perspectiva comparada de España con los principales países federales muestra que hemos alcanzado un amplio grado de descentralización, más en el ámbito del gasto que del ingreso, pero también que somos un país normal, con sus problemas específicos y algunos comunes. Lo más específico reside en la extrema asimetría que en nuestro sistema introducen los sistemas forales del País Vasco y Navarra, que no tienen parangón y sobre los que volveré más adelante. Lo común con otros Estados descentralizados es, entre otros aspectos, el hecho del debate permanente. En la mayoría de los países federales existe una tensión constante entre el gobierno federal y los gobiernos subcentrales, como sucede en España, de modo que «el conflicto es consustancial a la financiación, porque de su estructura depende la delimitación del poder entre las diferentes administraciones» (p. 29). Cuando se reparte dinero, se reparte poder, podríamos decir más llanamente, lo que comporta conflicto por definición.

La evolución de los diferentes métodos de financiación de las competencias autonómicas desde 1980 hasta el sistema actual ha dado lugar a un Estado cuya hacienda puede calificarse de federal y en el que las Comunidades Autónomas son responsables de un tercio del gasto público. La creación y consolidación del nivel autonómico de gobierno ha sido una

transformación extraordinaria del sector público en poco más de treinta años. En ese proceso hemos pasado de un sistema de financiación sobre la base exclusiva de transferencias del gobierno central a un sistema más adecuado, en el que el grueso de los recursos proviene de impuestos y tasas cedidos, complementado con transferencias que permiten garantizar que en todos los territorios se tenga cierta igualdad en el acceso a los servicios públicos.

El principal reto pendiente del sistema es la necesidad de reducir la desigualdad en la financiación por habitante, que desde sus orígenes mantiene unas diferencias de difícil explicación. El problema de la desigualdad territorial reside, en primer lugar y esencialmente, en los resultados financieros que proporciona el sistema foral. La magnitud de las diferencias es considerable, de manera que en el País Vasco y en Navarra se pagan menos impuestos y se disfruta del doble de gasto público en educación, sanidad y servicios sociales. Tales disparidades alcanzan cotas difícilmente sostenibles por más tiempo. Coincido con Léon y sus coautores en que esta desigualdad tiene difícil solución y requiere un acuerdo político a largo plazo. Se sugiere –y suscribo– que una vía factible para materializar un acuerdo político con los partidos vascos y navarros sería incorporar al Concierto y al Convenio, de forma paulatina, una participación en la nivelación a favor del resto de las Comunidades Autónomas que ahora no existe. Estaría totalmente justificado dado que se trata de territorios que ocupan los primeros puestos en el *ranking* de renta por habitante. Y más allá del volumen de recursos que proporcionaría, pienso que incorporar al País Vasco y Navarra a la nivelación del conjunto ayudaría a que muchos ciudadanos de Cataluña se sintieran más cómodos compartiendo con el resto de España el presente y el futuro.

Para abordar tanto la desigualdad anterior como la que afecta a las Comunidades Autónomas de régimen común entre sí, es necesario explicitar un criterio que sirva para dar contenido financiero a la nivelación y a la solidaridad. Por nivelación se entiende la medida en que los recursos tributarios de cada comunidad se deben complementar (o reducir), de forma que en todo el territorio los ciudadanos tengan acceso a servicios públicos en cantidad y calidad semejantes. El problema que muy bien se identifica en el libro es que desde 1980 ha venido nivelándose, pero no se ha explicitado nunca en qué medida. Y además se ha confundido deliberadamente la nivelación (recursos suficientes en todas las Comunidades Autónomas para la prestación de servicios) con la solidaridad, es decir, recursos para ayudar al desarrollo económico de las comunidades de menor renta per cápita. Para explicitar el criterio de nivelación deben definirse las necesidades de gasto, lo que hará posible igualar la financiación por unidad de necesidad. Tengo cierta discrepancia en este punto por una cuestión de grado. Algunas de las diferencias que los autores consideran no explicadas entre comunidades de régimen común, éstan justificadas por razones del coste de prestación de los servicios asociados al territorio o por un tamaño mínimo imprescindible. Y, por otra parte,

si se quisiera distribuir los recursos de forma estricta por habitante, habría que reducir mucho los recursos de las Comunidades Autónomas pequeñas en términos poblacionales para aumentar un poco los de las Comunidades Autónomas más pobladas. Así, una total eliminación de las diferencias por habitante entre las Comunidades Autónomas de régimen común afectaría a la viabilidad financiera de las más pequeñas, lo que hace que sea políticamente imposible en un corto plazo. Es un asunto que ha de corregirse paulatinamente y en términos relativos, y es, a mi juicio, menos grave que la desigualdad que nace del régimen foral.

En cuanto a la percepción que tienen los ciudadanos sobre quién realiza los gastos públicos en España y quién recauda los impuestos, los datos disponibles que se ofrecen en el libro no son buenos: se identifica bien lo que hacen el Estado y las corporaciones locales, pero se confunden las responsabilidades de los gobiernos autonómicos, tanto en el lado de los gastos como de los ingresos. Se trata de un problema grave, porque son los ciudadanos quienes, en democracia, deben decidir si las personas que les gobiernan lo hacen correctamente o no. Si no conocen bien quién hace qué, los mecanismos electorales no premiarán a los buenos gobernantes. No obstante, el conocimiento que se tiene por parte de los votantes parece mejorar con el tiempo y es claramente distinto según las Comunidades Autónomas de residencia. Se valora más y mejor la actividad de los gobiernos en el País Vasco, Navarra y Cataluña que en el resto de España.

El resumen que acabo de hacer de la obra reseñada se completa en el último capítulo con propuestas para la reforma del sistema de financiación que reflejan un cierto consenso entre los especialistas académicos. Contrariamente a lo que ha venido haciéndose desde 1980, habría llegado el momento –según los autores– de abordar la siguiente etapa de la financiación en un marco más amplio de reforma constitucional. En este sentido, los dos grandes ejes de mejora del sistema volverán a ser la autonomía tributaria y el grado de nivelación y solidaridad entre territorios, pero deberían acompañarse de una regulación constitucional de los principios de financiación, con una clarificación de las competencias, y un reforzamiento institucional del Consejo de Política Fiscal y Financiera y del Senado.

Una última consideración para concluir. España ha desarrollado el Título VIII de la Constitución en un tiempo corto, durante el cual los servicios públicos han mejorado, la democracia se ha acercado a los ciudadanos y la presión fiscal se ha mantenido en cotas comparativamente bajas. Sin embargo, el tono general del libro es pesimista y me parece que ha faltado subrayar que la descentralización en nuestro país ha sido una historia de éxito. Sin negar que el Estado autonómico tiene muchos problemas y requiere reformas, hubiera sido de justicia que la impresión general sobre el conjunto del proceso fuera algo más positiva. Estamos, en todo caso, ante un libro que consigue sus objetivos: poner al

alcance de las personas interesadas –sin que sea necesario ser economista o jurista especializado– los principales elementos que conforman el debate sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en España. Su vocación global constituye en sí misma una aportación al conocimiento de esta compleja realidad económica y política.

**Alain Cuenca** es profesor de Economía Aplicada en la Universidad de Zaragoza.

---

**Autor:** Sandra León (coord.)

**Edicion:** Madrid, Alianza, 2015

**Paginas:** 264 pp. 16 €

**Titulo:** La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate