

---

# 1 INTRODUCCIÓN: UNA REFORMA EN EL HORIZONTE

---

**Santiago Lago Peñas**  
Universidad de Vigo

Desde una perspectiva comparada, el proceso de descentralización política y financiera que se ha desarrollado en España en los últimos veinticinco años es extraordinario. Lo es por su velocidad y por su alcance cuantitativo y cualitativo. Mas también porque, en conjunto, el balance es claramente positivo. Algo que avalan las encuestas a los ciudadanos, las tasas de participación en comicios autonómicos o los resultados en términos de desarrollo y cohesión social.

Dicho todo lo anterior, hay que reconocer que es todavía posible fortalecer y mejorar el sistema autonómico en sus diferentes dimensiones. En el terreno institucional, parece recomendable reflexionar sobre el funcionamiento y las posibles reformas de foros multilaterales tan importantes como el Senado, la conferencia de presidentes, las conferencias sectoriales Estado-Comunidades Autónomas (CCAA), o el Consejo de política fiscal y financiera. La cooperación vertical y horizontal es especialmente relevante en el caso español, donde hemos optado por un modelo de federalismo cooperativo, con numerosas competencias compartidas; entre ellas, algunas de las más significativas: sanidad, educación y servicios sociales.

Así mismo, parece preciso avanzar en la convivencia armoniosa y coordinada de los diferentes niveles de gobierno. En particular en lo que atañe al espacio competencial. La elevada propensión al conflicto en este ámbito, que muy frecuentemente acaba en el Tribunal constitucional, tiene que ver con la propia juventud del sistema y su vigorosa dinámica. Afortunadamente, este tipo de problemas tiende a arreglarse en el tiempo. Primero, porque la jurisprudencia se va acumulando. Segundo, porque para el funcionamiento cooperativo de los diferentes niveles del sector público es muy importante el aprendizaje de una cierta «cultura federal»; esto es, aceptación de la diversidad no discriminatoria y lealtad mutua a los espacios de poder de los demás. Y el tiempo parece un *input* imprescindible para que cale esa cultura política. En todo caso, el reforzamiento institucional al que antes me refería ayudaría también en este sentido.

Aun reconociendo la importancia de las cuestiones anteriores, en el libro se dejan a un lado, para centrarse en los aspectos financieros del sistema autonómico. Sin duda, el diseño y funcionamiento de cualquier sistema de financiación, sus méritos y deméritos, van a depender de los aspectos anteriores. No obstante, el principio de especialización y la necesidad de profundizar en aspectos financieros de cierta complejidad nos ha llevado a optar por una perspectiva parcial del Estado autonómico.

Los doce capítulos que conforman el libro se estructuran en cuatro bloques. En el primero, se analiza la situación actual desde una perspectiva general y se motiva la necesidad de una reforma. En este bloque se integran los capítulos de Maite Vilalta y Ana Herrero. Más allá de los problemas certeramente detectados en ambos análisis, merece la pena insistir en la idea de que las revisiones, con mayor o menor frecuencia, son la norma en los países con una estructura de hacienda federal. Porque surgen nuevos problemas y situaciones, y porque las reformas fiscales suelen afectar a varios niveles de gobierno simultáneamente, lo que conlleva la necesidad de ajustes. En el caso español, además, hay que tener presente la juventud del sistema descentralizado y el hecho de que la financiación de las autonomías de régimen común se ha ido construyendo en paralelo a la consolidación social y política del Estado de las autonomías, haciendo uso reiterado de una metodología de «ajuste fino» o *«fine tuning»* sobre el *statu quo*. Sólo por casualidad, el sistema diseñado en 2001 podría funcionar indefinidamente de forma justa y eficiente.

Un segundo bloque de trabajos arroja luz sobre los tres fundamentos básicos de un sistema de financiación descentralizado: la estimación de las necesidades de gasto, el poder tributario que se descentraliza y el sistema de transferencias corrector de desequilibrios verticales y horizontales en capacidades financieras. Al primero de los aspectos está destinado el capítulo de Albert Solé. El segundo es el objeto de análisis de la aportación de Jesús Ruiz-Huerta, Santiago Díaz de Sarralde, Lucía Torrejón y José Manuel Tránchez. Finalmente, Julio López Laborda centra su atención en el diseño del sistema de transferencias. Los tres aspectos son complementarios. Al menos hasta el momento, el sistema español se ha mostrado fuertemente comprometido con el principio de nivelación en la prestación de servicios públicos, corrigiendo las diferencias interterritoriales tanto en capacidades fiscales, por causa de disparidades en los niveles de desarrollo económico, como en necesidades de gasto per cápita, por divergencias en los costes de prestación de servicios. Eso es lo que explica que, al menos formalmente, el punto de partida haya sido la determinación de esas necesidades de gasto, y el de llegada el cómputo de las transferencias a realizar a fin de salvar la distancia que en cada momento y comunidad existía entre necesidades de gasto e ingresos tributarios. Bien es verdad que este es el enfoque formal, porque existe un amplio consenso sobre: i) las deficiencias en el cómputo de las necesidades de gasto, precarias de fundamento técnico y parcialmente dependientes de los costes efectivos negociados en el momento de los traspasos compe-

tenciales; y ii) la gran influencia de la negociación política en esos cálculos, de las reglas de modulación habitualmente aplicadas en los años base de los sucesivos modelos, y de la inercia implícita en el respeto al principio de que en cada negociación nadie podía perder respecto a la situación anterior.

Una vez sometidas a escrutinio esas necesidades, resulta preciso tratar la forma de financiarlas. La cesión de poder tributario es atractiva desde la perspectiva de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal, si bien puede plantear desafíos más o menos complejos en el terreno de las externalidades fiscales (por ejemplo, los procesos de competencia fiscal) y de la nivelación horizontal. Explorar las vías transitables legal y económicamente y redefinir el modelo de transferencias para hacerlo más eficiente y solidario permiten cerrar el esquema financiero básico.

El tercer bloque de trabajos engloba las políticas de gasto más relevantes cuantitativa y cualitativamente: sanidad (Guillem López-Casasnovas), educación (María Jesús San Segundo y Alberto Vaquero) y servicios sociales (José Sánchez Maldonado). El sistema actual integra la financiación de estos servicios dentro de la financiación general, y es poco probable que esta situación vaya a ser alterada en este sentido. No obstante, su relevancia para las cuentas autonómicas aconseja una atención analítica diferenciada. La distribución óptima de recursos entre los distintos niveles de administración y la suficiencia dinámica del sistema de financiación autonómica dependen significativamente de lo que ocurra en estas áreas. Y las perspectivas son expansivas en los tres pilares del estado del bienestar en manos de las CCAA. Las presiones sobre el gasto sanitario, las reformas educativas y el cumplimiento de los objetivos marcados en la *Agenda de Lisboa*, junto a la aplicación de la Ley de dependencia exigen esforzarse en términos de eficiencia y cooperación vertical y horizontal, en pos del ahorro y la optimización de recursos. Pero probablemente vaya a ser inevitable un incremento de los recursos asignados a estas áreas, tanto en porcentaje de PIB como del gasto público total. Analizar el funcionamiento presente y futuro de estas tres partidas de gasto es fundamental para iluminar su interacción con el sistema de financiación: ¿Puede el propio sistema convertirse en un freno al crecimiento del gasto con una reforma que prime la (co)responsabilidad fiscal? ¿Es necesario y conveniente potenciar ingresos vinculados al principio del beneficio, hoy en día marginales en la financiación autonómica? ¿Cómo debemos definir el sistema de transferencias y el reparto de tributos para garantizar la suficiencia dinámica a la que antes hacíamos referencia?

El último bloque integra una serie de trabajos que desarrollan cuatro cuestiones clave para el cierre del modelo financiero de las Comunidades Autónomas de régimen común: gestión tributaria (Jorge Martínez-Vázquez y Jorge Onrubia), convivencia entre sistema común y foral (Ignacio Zubiri), estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico (Diego Martínez), y política regional e inversiones estatales (Alfonso Utrilla).

De nuevo desde una perspectiva comparada, el avance en la descentralización del poder tributario suele venir acompañado por la devolución de poderes en el ámbito de la gestión. Sea en el espacio de los impuestos compartidos o en el de los exclusivos, esa devolución plantea desafíos importantes. Sin duda, la descentralización supone mayor capacidad para los gobiernos descentralizados de fijar sus prioridades fiscales (en materia de inspección, por ejemplo) y mayor información en tiempo real de las cifras recaudatorias. Sin embargo, dependiendo de cómo se instrumente, puede ralentizar unos flujos informativos de gran relevancia para el control del fraude o elevar los costes de gestión respecto a soluciones más centralizadas. Analizar pros y contras de las diferentes posibilidades que se abren, a partir del examen de la experiencia de otros países, es conveniente antes de avanzar en este terreno.

Por lo que respecta a la convivencia entre el sistema común y el foral, se plantean interrogantes relevantes para el encaje de las reformas venideras. ¿A qué se deben las diferencias en los resultados financieros de ambos sistemas? ¿Qué efectos conllevaría la generalización del sistema foral? ¿Es posible converger en resultados financieros manteniendo los derechos forales?

Finalmente, la atención pasa a las fuentes de financiación específicas para los gastos de capital en las Comunidades: deuda y transferencias de capital, a los que se suman las inversiones regionalizables del Estado. El nuevo marco de estabilidad presupuestaria, la reforma de las políticas comunitaria (ya concluida) y española (prevista), las cláusulas que atañen a la inversión del Estado incorporadas en numerosos proyectos de reforma estatutaria y el propio plan estatal de infraestructuras (PEIT) definen y constriñen los procesos de acumulación de capital público en las diferentes CCAA. Su relación con el sistema de financiación autonómica es evidente: el ahorro y, por tanto, los ingresos del sistema de financiación en sentido estricto van a venir determinados por las cuantías de esas otras fuentes de recursos e inversiones.

Para finalizar esta breve introducción, una aclaración y varios agradecimientos. El libro debe entenderse como una aproximación académica a los problemas de la financiación autonómica, hecha por un conjunto de profesores de universidad con el único objetivo de aportar materiales de reflexión a quienes deben ser los protagonistas del proceso de reforma de la financiación autonómica; reforma cuya oportunidad pocos niegan hoy. En cuanto a los agradecimientos, debo citar a los propios autores, por su valioso esfuerzo y el ejemplar cumplimiento de los plazos inicialmente pactados; a Jesús Ruiz-Huerta, por su impagable y entusiasta apoyo en la labor de edición del libro; a Santiago Díaz de Sarralde, por su amable y eficaz intermediación entre el trabajo de los autores y el de los impresores; y a Xosé Luis Barreiro, delegado de la UIMP en Galicia y principal impulsor del curso celebrado en Pontevedra en julio de 2006, que se encuentra en el origen del libro. Confío en que esa estrecha colaboración entre la UIMP y la Universidad de Vigo en el área de la economía pública se mantenga en el tiempo.