

# Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado

Madrid

26 de abril de 2011



**Círculo de Empresarios**



# Índice

<b>1. Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>2. La situación actual</b>	<b>9</b>
<b>2.1. Déficit y deuda: la ausencia de disciplina fiscal y los problemas de eficiencia en la gestión</b>	<b>10</b>
<i>La laxitud de la restricción presupuestaria</i>	13
<i>Las ineficiencias de las AAPP españolas</i>	17
<b>2.2. Regulación, eficiencia y unidad del mercado</b>	<b>20</b>
<b>2.3. Las empresas públicas</b>	<b>22</b>
<b>2.4. La percepción de los ciudadanos sobre la descentralización de las Administraciones Públicas en España</b>	<b>24</b>
<b>3. Comparativa internacional</b>	<b>29</b>
<b>3.1. Disciplina fiscal</b>	<b>31</b>
<b>3.2. Reformas recientes orientadas a la eficiencia</b>	<b>33</b>
<b>3.3. Reformas y experiencias en los gobiernos locales</b>	<b>35</b>
<i>Reducción del número de municipios</i>	35
<i>Cooperación entre municipios</i>	36
<b>4. Propuestas del Círculo de Empresarios</b>	<b>39</b>
<b>4.1. Medidas para resolver la falta de disciplina presupuestaria</b>	<b>39</b>
<i>Medidas relativas al gasto y los ingresos de las Administraciones Territoriales</i>	40
<i>Mecanismos que favorezcan la transparencia y mecanismos de rendición de cuentas</i>	42
<i>Medidas relativas al endeudamiento</i>	44
<b>4.2. Medidas para resolver el problema de la confusión de competencias</b>	<b>45</b>
<b>4.3. Medidas para una regulación más eficiente</b>	<b>47</b>
<b>5. Bibliografía</b>	<b>51</b>
<b>6. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios</b>	<b>53</b>



# 1. Resumen ejecutivo

A lo largo de los últimos años, el Círculo de Empresarios ha abordado la cuestión de las Administraciones Territoriales en múltiples ocasiones. Lo ha hecho de manera directa, en documentos dedicados, por ejemplo, a los ayuntamientos españoles<sup>1</sup> o al modelo de financiación de las Comunidades Autónomas<sup>2</sup>. También de forma indirecta, en publicaciones sobre la calidad institucional, los problemas de la sobrerregulación o la importancia de la unidad de mercado, sin olvidar nuestro documento anual en torno a los Presupuestos Generales del Estado, que ha tratado este tema varios años.

Las actuales circunstancias económicas y el necesario ajuste presupuestario, del que habrán de ser protagonistas todas las Administraciones Públicas del país – Administración Central, Comunidades Autónomas y Administraciones Locales-, han suscitado un debate social y político acerca del modelo territorial español. Con el presente documento, el Círculo de Empresarios desea realizar una aportación positiva a dicho debate, poniendo sobre la mesa ideas y argumentos que consideramos relevantes, y que han estado presentes en las propuestas que hemos venido realizando desde hace ya tiempo. Propuestas de reforma que no sólo siguen tan vigentes como algunos años atrás, sino que han adquirido el carácter de necesarias y urgentes ante los muchos males que aquejan a nuestro modelo de organización territorial.

**El objetivo del presente documento no es otro que sugerir reformas que consideramos inaplazables para alcanzar la necesaria eficiencia en el funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas,** con la mirada puesta en su modernización bajo criterios de coste-beneficio. El Estado de las Autonomías es una fórmula que ha servido para articular las complejas diferencias territoriales de España. Pero lo ha hecho arrastrando una serie de problemas y deficiencias que pueden y deben solucionarse.

**La eficiencia en la provisión de servicios que competen a la Administración Pública** es una preocupación no sólo para economistas y expertos, sino para los

<sup>1</sup> Un nuevo modelo para los ayuntamientos españoles (Círculo de Empresarios, septiembre 2007).

<sup>2</sup> La financiación de las Comunidades Autónomas (Círculo de Empresarios, septiembre 2005).

propios ciudadanos. Ahora bien, **no es siempre el objetivo que se persigue con la descentralización**. En muchos países, e incluso más en el caso español, la descentralización está muy influida por demandas políticas de mayor autonomía. Sin embargo, la sociedad debe ser consciente de que atender dichas demandas sin prestar atención a sus consecuencias sobre la eficiencia puede acarrear costes económicos muy elevados, como es nuestro caso.

No estamos ante un tema de análisis cuyo mayor mérito sea la actualidad. Al contrario, se trata de un tema de enorme calado para el futuro de nuestra economía, independientemente de circunstancias coyunturales favorables o adversas. **La calidad de la organización y gestión de las Administraciones Públicas influye decisivamente en la calidad y eficiencia de todo el sistema económico y social**. En nuestro caso, los desajustes y las ineficiencias del modelo autonómico y local están planteando enormes dificultades para la economía española.

A las Administraciones Públicas, en función de nuestro marco legal, les corresponde la tarea de garantizar la provisión de ciertos servicios. Hacerlo con altas dosis de equidad y eficiencia es fundamental para garantizar que la actividad social, económica y empresarial nos traslade a todos a mayores niveles de prosperidad. Pero no parece ser esa la situación en nuestro país. Así al menos lo entienden los ciudadanos españoles, quienes responsabilizan a la Administración de una mala gestión de la oferta de servicios y prestaciones públicas.<sup>3</sup>

Otros países, conscientes de que la sociedad es cada vez más exigente en su relación con la administración, ya han dado pasos hacia la modernización del sector público. Así las cosas, una ventaja es la existencia de abundantes referentes prácticos y teóricos que iluminen los pasos que puedan darse en España.

En un reciente estudio<sup>4</sup> basado en entrevistas a altos directivos del sector público en varios de los países más desarrollados, se llegaba a la conclusión de que la crisis actual y los retos de futuro a que se enfrentan las Administraciones Públicas provocarán una transformación de éstas a largo plazo, cuyos **tres rasgos más relevantes serán: la provisión más eficiente de los servicios propios de las AAPP, la**

<sup>3</sup> Véase por ejemplo IEF (2010).

<sup>4</sup> KPMG, 2009.

**reducción del tamaño del sector público y una creciente rendición de cuentas apoyada sobre una plena transparencia.** Desde el Círculo de Empresarios consideramos que la reforma del sector público español y, más en concreto, la de sus Administraciones Territoriales ha de ir necesariamente en la dirección de la austeridad, la búsqueda de la eficiencia y una mayor transparencia.

Estamos ante una cuestión de gran importancia, no sólo por su impacto sobre los problemas más acuciantes de reconducción de las cuentas públicas y salida del actual estancamiento económico, sino sobre todo por su influencia en el futuro de la competitividad de la economía española y en el de la equidad intergeneracional del sistema –el envejecimiento poblacional acarreará gran presión sobre las cuentas públicas-. A esto hemos de añadir la necesidad de cumplir con nuestros compromisos frente a la Unión Europea, aspecto ineludible de nuestra credibilidad internacional.

No podemos ni debemos olvidar que las Administraciones Territoriales representan ya cerca del 50% del gasto público total, por lo que su actuación tiene enorme trascendencia para la constitución de un marco de estabilidad macroeconómica. Además, la eficiencia de dicha actuación, bien en la provisión de servicios públicos, bien en la delimitación del marco regulador, es determinante de las condiciones en que han de operar los hogares y las empresas. De ahí que hayamos de exigir a nuestras administraciones una total transparencia y la sujeción a requisitos de rendición de cuentas, como parte ineludible del mandato que les otorga legitimidad en un sistema democrático.

Tras analizar los problemas existentes, **tres son los ámbitos en que se proponen medidas en este documento.** En primer lugar, en la **corrección de la laxitud presupuestaria con que funcionan algunas Administraciones Territoriales.** El entramado institucional en que se apoya nuestro sistema de descentralización competencial y fiscal genera incentivos para un comportamiento presupuestario poco disciplinado por parte de las Administraciones Territoriales. Son necesarios mecanismos disciplinadores por el lado del gasto, de los ingresos y de la deuda –techo de gasto, evaluación de las políticas y resultados del gasto, reglas claras para las transferencias interadministrativas, suficiencia y corresponsabilidad fiscal-. Asimismo, son necesarios mecanismos que conduzcan a la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las Administraciones Territoriales, por ejemplo mediante requisitos para la rápida difusión de información clara y veraz sobre la ejecución presupuestaria o sobre los resultados alcanzados con las políticas aplicadas.

En segundo lugar, en la **definición del mapa competencial**. La complejidad de la organización de las AAPP españolas va asociada con una distribución poco clara de las competencias de dichas administraciones, lo que redundará en competencias duplicadas y pérdidas notables de eficiencia. Habría que **repensar la distribución de competencias, partiendo de la situación actual y respetando los criterios de eficiencia y subsidiariedad**. Habría que **fomentar el uso de mecanismos de coordinación entre administraciones**, por ejemplo la coordinación intermunicipal en consorcios y mancomunidades, para asegurar una prestación de servicios públicos más eficiente y de calidad. Habría que **replantearse también el mantenimiento de niveles de la administración –concretamente diputaciones e instituciones insulares equivalentes–**, cuyas competencias han quedado diluidas por el avance de las autonomías y de los grandes municipios. En ese mismo sentido, **debería estudiarse la viabilidad y conveniencia de una reducción en el número de municipios**.

Por último, en tercer lugar se proponen **medidas en la mejora del marco regulador** que emana de tantas administraciones con competencias para establecer normativa. **El cumplimiento de las regulaciones existentes en nuestro país supone unos costes que duplican prácticamente a los de los países de nuestro entorno. Se trata de una erosión continua de nuestra competitividad a la que debemos poner freno**. Para ello, habría que establecer una cultura y unos mecanismos de evaluación de la normativa, en aras de una creciente transparencia de la actuación de los reguladores y una continua rendición de cuentas. Además, habría que **apostar por tres principios esenciales: la calidad de la regulación, el escrupuloso respeto de la seguridad jurídica y la defensa de la unidad de mercado**. Para lograr estos objetivos, la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas podría elaborar **guías y protocolos de buena regulación, así como evaluar las normativas de todas las administraciones, a las que también podría asesorar y guiar en una mejor coordinación**. Una alternativa o complemento a la actuación de esta agencia sería una **mayor actividad de carácter más preventivo por parte de la autoridad de defensa de la competencia**.

## 2. La situación actual

La situación económica y financiera por la que atraviesan las AAPP de España es realmente complicada. El durísimo impacto que la crisis ha tenido sobre unos ingresos sobredimensionados hasta 2008 por la burbuja inmobiliaria, junto con la expansión del gasto público en respuesta al desmoronamiento de la demanda privada, han supuesto un claro y profundo empeoramiento de la posición fiscal de nuestro país. El nivel de endeudamiento público, en valores absolutos y como porcentaje del PIB, ha experimentado un crecimiento desbordado, aliviado únicamente por la favorable posición inicial. Y las perspectivas, como nos recuerdan los mercados internacionales con las primas de riesgo exigidas en los tipos de interés de los bonos soberanos, no son nada halagüeñas ante la escasa capacidad de crecimiento económico con que cuenta España en el medio plazo (y en el largo si no se adoptan las medidas necesarias para ganar flexibilidad, dinamismo y competitividad).

En una proporción importante, ese deterioro es de **carácter estructural**, de modo que la mejoría de la coyuntura no bastará para asegurar su corrección. Con la crisis económica se hace todavía más necesario atacar las fallas estructurales de la administración pública española; pero es un problema que debería afrontarse independientemente del actual déficit.

Sin duda, varias de las más importantes deficiencias se hallan en el funcionamiento de algunas Administraciones Territoriales, faltas de disciplina/responsabilidad fiscal e inmersas en las ineficiencias de un complejo mapa de instituciones regionales y locales, donde la asignación de competencias es, cuando menos, confusa e, incluso, inestable.

Los problemas asociados a nuestro modelo de administración no se circunscriben sólo al ámbito presupuestario o fiscal. La descentralización, con todos sus efectos positivos, ha tenido también contraindicaciones en forma de una **maraña legislativa y reguladora** que amenaza la unidad de mercado dentro del territorio español, sofocando la actividad empresarial y económica bajo unos costes de transacción muy elevados e injustificables. Así mismo, ha conducido a la aparición de múltiples **organismos y entidades superfluas**, redundantes y de dudosa utilidad. En este sentido, parece que muchas Comunidades Autónomas pretenden replicar la

estructura del Estado Central, sin pararse a pensar en la necesidad y costes de tales entidades.

## 2.1 Déficit y deuda: la ausencia de disciplina fiscal y los problemas de eficiencia en la gestión

El proceso de descentralización de la administración pública en España, avalado por el modelo de organización territorial contemplado en nuestra Constitución de 1978, ha llevado a las Administraciones Territoriales, sobre todo a las Comunidades Autónomas, a una elevada participación en la actividad económica del sector público (cuadro 1). Así, las CCAA gestionan algo más de la tercera parte del gasto público total. Esa participación es mucho mayor en algunas competencias concretas. El caso más destacado es el de la provisión de los servicios públicos de sanidad y educación, ya que las CCAA significan cerca del 90% del gasto público total en dichas partidas.

Además, si añadimos a las CCAA las Corporaciones Locales, **las Administraciones Territoriales suponen la mitad del gasto público en España**, concretamente un 49,2%. Esto las convierte en factor decisivo para la evolución fiscal y la estabilidad presupuestaria del conjunto de Administraciones.

<b>Cuadro 1</b>						
<b>Distribución sectorial del gasto público de las Administraciones Públicas</b>						
En estructura porcentual						
<b>Subsectores</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008(P)</b>	<b>2009(A)</b>
Administración Central	24,4	22,4	22,2	21,7	21,5	20,9
Estado	21,2	19,2	18,9	17,9	17,7	17,5
Organismos de la Administración Central	3,2	3,2	3,2	3,8	3,9	3,5
Comunidades Autónomas	34,2	35,7	35,9	35,9	36,5	35,6
Corporaciones Locales	12,5	13,0	13,4	14,1	13,4	13,6
Administraciones de la Seguridad Social	28,8	28,8	28,5	28,3	28,6	29,9
Total empleos no financieros de las Administraciones Públicas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(P) Provisional						
(A) Avance						
Fuente: IGAE						

Estas consideraciones son de mayor relevancia en la situación actual de las cuentas públicas, caracterizada por la necesidad de una drástica reducción del déficit y de un freno al intenso crecimiento del endeudamiento registrado en los últimos años. En efecto, España ha asumido, frente a sus socios europeos, un compromiso de

importante reconducción de los desequilibrios fiscales, que distribuye la responsabilidad de ese esfuerzo entre todas las AAPP de nuestro país, incluidas las CCAA y las Corporaciones Locales. Por ejemplo, CCAA y Corporaciones Locales han de reducir sus déficit en 2012 y con respecto a 2010 en un 60% y un 50% respectivamente (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Objetivo de estabilidad presupuestaria 2011-2013**

**Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación (en % del PIB)**

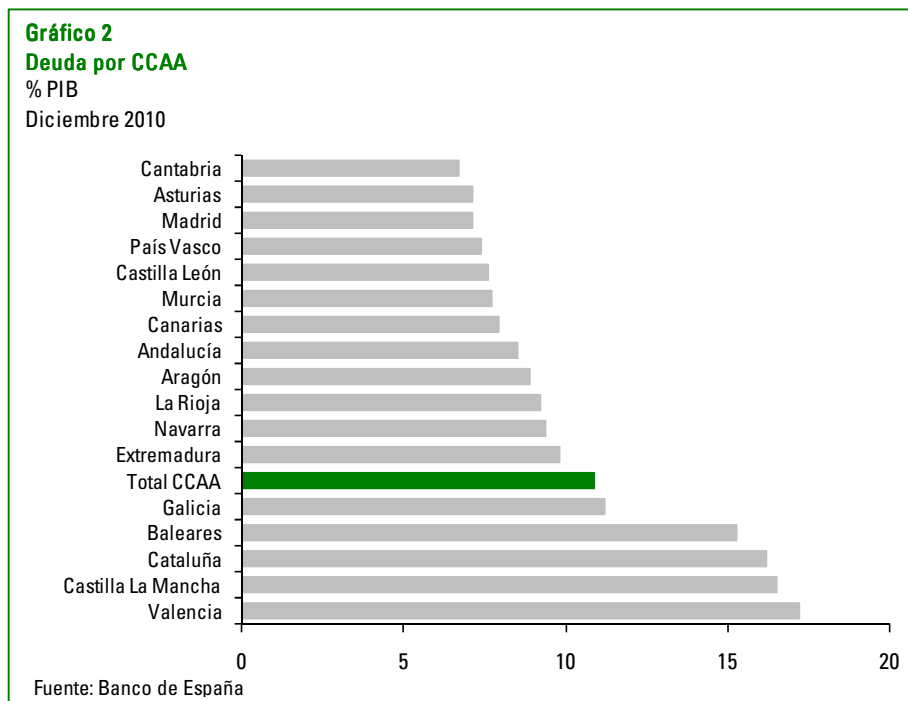
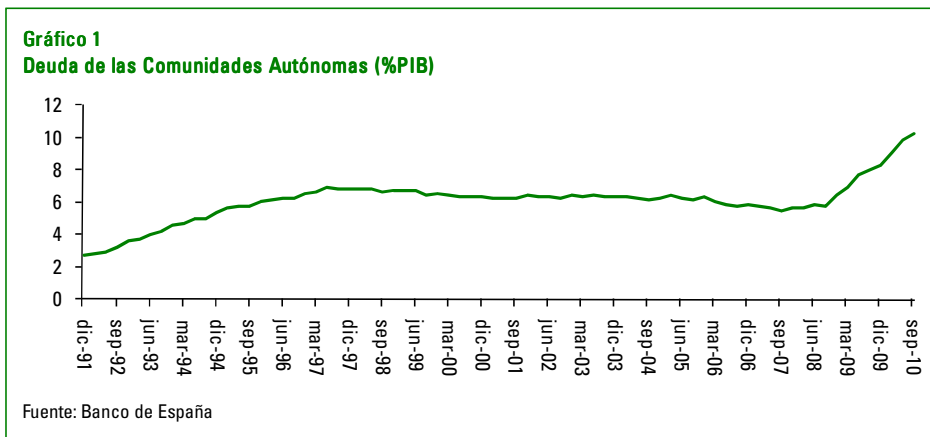
	2009	2010*	2011*	2012	2013
Administración Central	-9,5	-5,9	-2,3	-3,2	-2,1
Comunidades Autónomas	-2,0	-3,1	-3,3	-1,3	-1,1
Corporaciones Locales	-0,5	-0,6	-0,8	-0,3	-0,2
Administraciones de Seguridad Social	0,8	0,2	0,4	0,4	0,4
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>-11,2</b>	<b>-9,3</b>	<b>-6,0</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,0</b>

\* Incluye el efecto de la previsión de las liquidaciones del sistema de financiación de CCAA y EELL a favor del Estado  
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Este reparto de la responsabilidad es coherente con el papel que las diferentes administraciones han desempeñado en la génesis del problema presupuestario. No cabe duda de que la grave crisis económica rompe de manera dramática la senda de consolidación fiscal en España, con impacto sobre todos los niveles de las AAPP. Lo hace especialmente sobre la Administración Central, dada la mayor sensibilidad de su posición presupuestaria a los vaivenes del ciclo económico –la acción de los estabilizadores automáticos-, así como su mayor responsabilidad en la articulación de políticas fiscales anticíclicas. Pero también las Administraciones Territoriales, con las CCAA como elemento sobresaliente, han registrado incrementos de gasto y reducción de los ingresos conducentes, en último término, al empeoramiento de sus posiciones fiscales.

A modo de indicador representativo, basta con fijarse en el **nivel de endeudamiento de las CCAA**, que tras superar por primera vez el 10% del PIB español en el tercer trimestre de 2010, ha alcanzado su record histórico al finalizar 2010 en el 10,9% del PIB, incluidas algunas regiones –Castilla La Mancha, Baleares, Cataluña y Comunidad Valenciana- cuya deuda se fue incluso por encima del 15% del correspondiente PIB regional (gráficos 1 y 2). Son datos alarmantes, sobre todo si se tiene en cuenta que no recogen toda la deuda existente, pues no se contabilizan como tal las cantidades adeudadas a corto plazo a los proveedores, ni la deuda de las empresas públicas. Cantidades que ejercen también presión sobre la sostenibilidad

financiera de las cuentas públicas, obligando en algún momento bien a aumentos de impuestos, bien a nuevas emisiones de deuda. O también al recurso a transferencias procedentes de otras administraciones a las que, de ese modo, se traslada la carga. Éste es un problema que, evidentemente, afecta así mismo a las Corporaciones Locales, cuya morosidad ha registrado un repunte inaceptable y fuera de la legalidad vigente. Se trata de una cuestión que, en última instancia, termina involucrando a las CCAA, ya que muchos ayuntamientos han prestado servicios sin el apoyo económico necesario por parte de los gobiernos regionales.



### *La laxitud de la restricción presupuestaria*

Los expertos en descentralización y federalismo fiscal detectan en el comportamiento de nuestras CCAA los rasgos que cabría anticipar de la existencia de la denominada “**restricción presupuestaria blanda**”, que también podríamos calificar como **sesgo al déficit**. Es decir, **se da una situación en que la correspondiente Administración Autónoma inicia un proceso de creciente gasto y déficit financiados con deuda, esperando no tener que hacer frente a la misma con una elevación futura de sus impuestos o con la emisión de nueva deuda, pues considera que la Administración Central acudirá a su rescate con mayores transferencias de recursos que cubran el desajuste presupuestario**<sup>5</sup>.

Hay diversos elementos que originan la aparición de este efecto o situación, cuyo efecto final es el deterioro de las finanzas públicas:

- Uno de los factores más importantes es **el propio diseño del sistema de financiación de las CCAA**. La distribución a las CCAA desde la Administración Central de recursos, como los del Fondo de Suficiencia, se hace mediante fórmulas, reglas de modulación y garantías financieras que, lejos de una total claridad y objetividad, responden a una negociación de carácter político generadora de dosis notables de discrecionalidad, y despojan al sistema de la credibilidad necesaria como mecanismo de disciplina fiscal.
- En este mismo sentido, **el sistema electoral y político español también desempeña un papel decisivo**. Sucede así que las negociaciones entre el gobierno central y partidos minoritarios a escala nacional, pero con poder en los gobiernos autonómicos –por ejemplo, partidos nacionalistas que aspiran a crecientes grados de libertad en la gestión de todo tipo de políticas-, favorecen las concesiones hacia las correspondientes CCAA no sólo de transferencias corrientes de recursos, sino también de competencias e inversiones en infraestructuras. Estas concesiones, a su vez, alimentan nuevas demandas que tensionan aún más el sistema.
- Sin abandonar las características del sistema de financiación, hay que tener en cuenta igualmente que **la limitada autonomía tributaria de las CCAA, frente**

<sup>5</sup> Varios trabajos de investigación, como Sorribas-Navarro (2006) encuentran evidencia de que esto ha ocurrido de hecho en nuestro país.

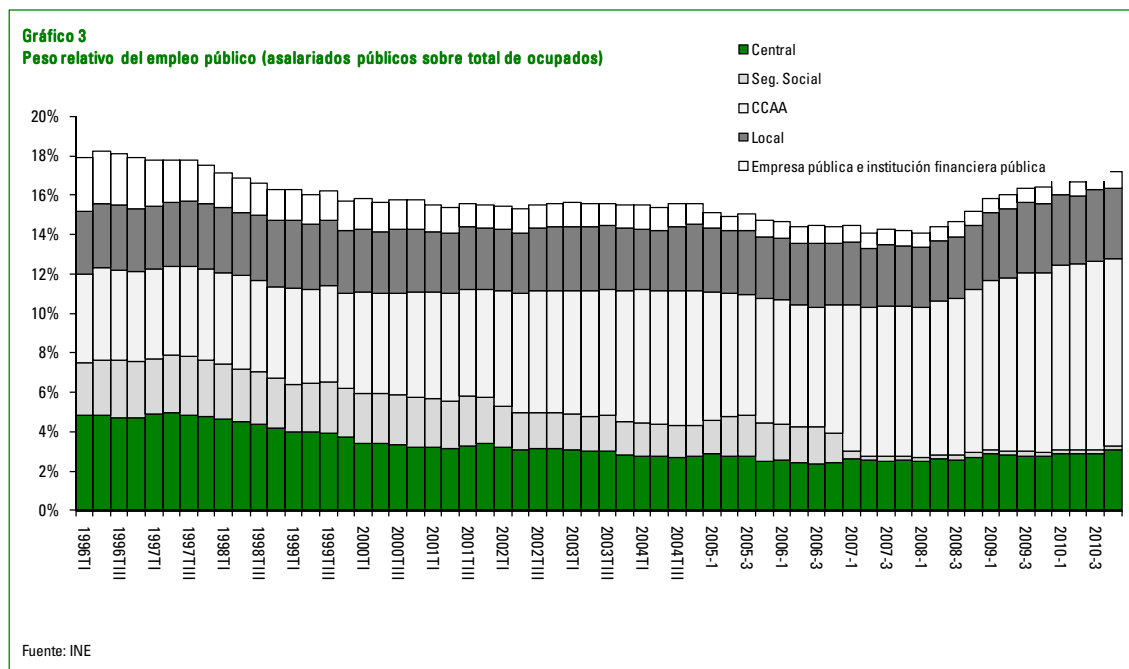
**a sus más que notables competencias de gasto**, recorta su flexibilidad para ajustar el presupuesto e incentiva comportamientos carentes de corresponsabilidad fiscal. A esto hay que sumar que los gobiernos regionales son los responsables principales de las competencias relacionadas con sanidad y educación, dos servicios cuya provisión muestra un claro componente estructural expansivo –conectado con el incremento de la población, sobre todo por la inmigración de la última década- que el gobierno central puede estar dispuesto a sufragar por su naturaleza de servicios básicos.

- Por supuesto, **otro elemento** que ha favorecido la percepción por parte de las CCAA de que su restricción presupuestaria es blanda **ha sido la propia apertura del modelo de organización territorial**. Tenemos un modelo que no termina de cerrarse, en eterna construcción. A lo largo de las tres últimas décadas los retoques han sido continuos, sobre todo con nuevas transferencias de competencias de gasto a las autonomías y modificaciones en el modelo de financiación que, en última instancia, no han corregido la asimetría entre las responsabilidades de gasto y las de ingresos.

Sobrevive de este modo el pernicioso marco de incentivos que se configuró en las primeras etapas de la descentralización. **Los gobernantes de las CCAA entienden que con aumentos del gasto proveerán los bienes y servicios públicos que demandan sus ciudadanos y que podrán hacerlo sin arrostrar el desgaste político que supone presentarse como responsables de subidas impositivas.**

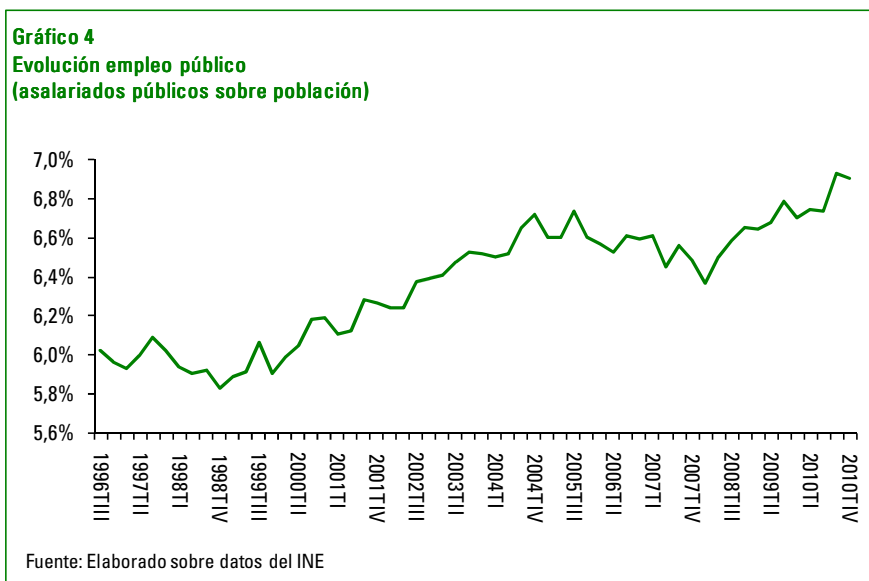
Entienden, en esa misma línea de razonamiento, que la obtención de nuevas competencias de gasto tendrá réditos políticos por una razón muy sencilla: **el ciudadano medio es consciente de los beneficios que le supone el mayor gasto del gobierno regional, pero no lo es –al menos no en la misma medida-, de los costes que entraña**, ya que no los sufre en forma de mayores impuestos regionales o locales al ser las transferencias una parte notable de la financiación del gasto. Es más, este efecto incluso se **ve reforzado por el desconocimiento que el ciudadano tiene acerca de las responsabilidades tributarias de las diferentes administraciones** (un indicador, por otra parte, de la falta de transparencia y rendición de cuentas). Por ejemplo, en una encuesta de 2007, menos de la quinta parte de los encuestados en las CCAA de régimen común sabía de la coparticipación de las CCAA en el IVA, el IRPF y los impuestos especiales (Lago Peña y Martínez Vázquez, 2010).

Con todos esos condicionantes, se asienta un sesgo al gasto que tiende a retroalimentarse. Sesgo que, por ejemplo, se manifiesta con claridad en el número de personas que trabajan como asalariadas para las distintas Administraciones Públicas de nuestro país.



Como bien se aprecia en el gráfico 3, el proceso de descentralización ha ido otorgando un peso creciente en el empleo público a las CCAA en detrimento de la Administración Central y de las Administraciones de la Seguridad Social. En el mismo periodo que el contemplado en este gráfico, esto es, **desde 1996 hasta la actualidad, el número total de asalariados públicos ha crecido en cerca de un millón, pasando de 2,2 millones de personas a 3,17 millones**. Ese cambio se explica por el aumento de 1.200.000 asalariados públicos en las CCAA y 250.000 en las CCLL y la reducción en cerca de medio millón en el resto de administraciones.

El importante crecimiento del empleo público en los tres últimos lustros podría justificarse con el fuerte aumento de población –unos seis millones de personas– impulsado por la llegada neta de más de cuatro millones de inmigrantes en ese tiempo. Sin embargo, lo cierto es que **el empleo público se ha expandido en mayor proporción que la población**, en una tendencia alcista que se ve con nitidez en el gráfico 4 y que incluso parece haberse acentuado en el transcurso del último bienio.



Fruto de ese incremento también se ha registrado un aumento en el coste por habitante del gasto en retribuciones de los funcionarios. De hecho, España fue en 2009 –último dato disponible- uno de los países europeos donde mayor aumento se experimentó (cuadro 3).

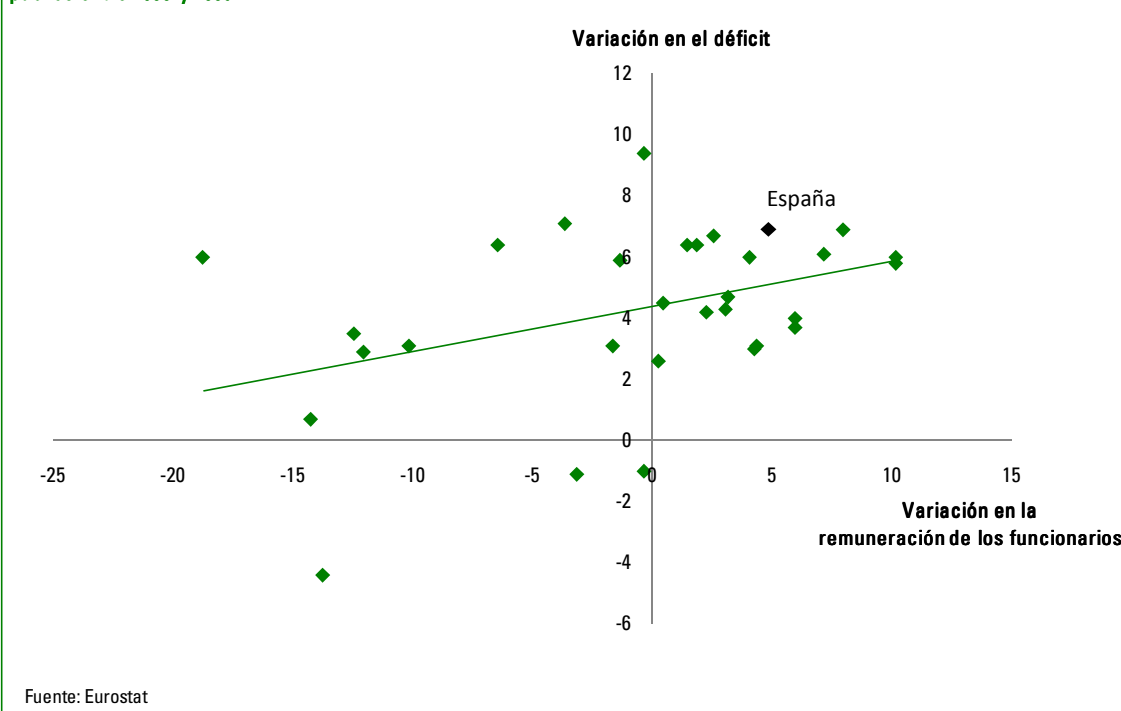
**Cuadro 3**  
**Incremento de la retribución de funcionarios (%)**

	Incremento		Incremento
Grecia	10,2%	Bulgaria	1,5%
Eslovaquia	10,2%	UE 27	0,5%
Chipre	8,0%	Italia	0,3%
Dinamarca	7,2%	Noruega	-0,3%
Suiza	6,9%	Malta	-0,3%
Luxemburgo	6,0%	Lituania	-1,3%
Eslovenia	6,0%	Rep. Checa	-1,6%
<b>España</b>	<b>4,9%</b>	Estonia	-3,1%
Alemania	4,4%	Irlanda	-3,6%
Austria	4,3%	Reino Unido	-6,4%
Holanda	4,1%	Suecia	-10,1%
Bélgica	3,2%	Rumanía	-12,0%
Euro área	3,1%	Polonia	-12,4%
Finlandia	2,6%	Islandia	-13,7%
Francia	2,3%	Hungría	-14,2%
Portugal	1,9%	Letonia	-18,7%

Fuente: Eurostat

En esta línea de razonamiento, conviene tener presente que, según los datos ofrecidos por Eurostat, existe una correlación positiva entre la variación de la retribución de los funcionarios y variación del déficit público, lo que sugiere que a mayor esfuerzo de contención en el gasto en retribución de funcionarios, mejores resultados en el control de déficit.

**Gráfico 5**  
**Correlación entre el aumento en la retribución de los funcionarios y el incremento del déficit público entre 2008 y 2009**



Esta realidad española choca con los argumentos económicos a favor de la descentralización que defienden que la misma incrementa la eficiencia de las AAPP, al trasladar la responsabilidad del gasto a niveles de gobierno más cercanos a las preferencias y necesidades de sus ciudadanos. Si así fuera, deberían necesitarse probablemente menos recursos, incluidos menos trabajadores, para atender determinadas necesidades. Por otra parte, la descentralización también podría impulsar la eficiencia si condujera a una competencia entre administraciones generadora de innovación.

### *Las ineficiencias de las AAPP españolas*

El gran problema, además de la laxitud de la restricción presupuestaria de las CCAA, es que se trata de un sistema muy ineficiente, aquejado además de sustanciales desequilibrios y desajustes de diverso tipo que impiden un buen uso de los recursos con que cuenta:

- **La compleja organización de la administración en el ámbito local:** las CCAA no son las únicas Administraciones Territoriales de nuestro país, sino que contamos con una gama más amplia de AAPP. En España existen hoy más

de 8.000 municipios (cuadro 4). Se trata de un mapa municipal muy extenso, complicado y heterogéneo, en el que encontramos los problemas propios de las grandes urbes y zonas metropolitanas, pero también y sobre todo los derivados de los “inframunicipios” (un 60% de los municipios tiene menos de 1.000 habitantes y casi la mitad tiene menos de 500; no llegan al 10% los que superan los 10.000 habitantes y se quedan por debajo del 5% los que alcanzan los 20.000 habitantes). Así, se trata de administraciones muy atomizadas.

**Cuadro 4**  
**Número de municipios según habitantes**

Total	8.114
Menos de 101	1.058
de 101 a 500	2.743
de 501 a 1.000	1.061
de 1.001 a 2.000	927
de 2.001 a 3.000	515
de 3.001 a 5.000	496
de 5.001 a 10.000	563
de 10.001 a 20.000	354
de 20.001 a 30.000	149
de 30.001 a 50.000	103
de 50.001 a 100.000	83
de 100.001 a 500.000	56
Más de 500.000	6

Fuente: INE

El gran número de municipios españoles y el pequeño tamaño de una gran mayoría de los mismos –España es uno de los países europeos con menor número medio de habitantes por municipio- generan ineficiencias por el excesivo gasto que requiere el mantenimiento de burocracias innecesarias. **Burocracias que, a pesar de una proximidad total, no van acompañadas de la prestación de un mejor servicio a los ciudadanos**, en especial en aquellos servicios para cuya provisión existen importantes economías de escala y que terminan atendándose con un mayor coste per cápita que el que se daría en el caso de municipios mayores o de poblaciones articuladas con adecuados mecanismos de coordinación o cooperación –consorcios, mancomunidades, etc.-

El ámbito local es incluso más complejo por la existencia de otras administraciones diferentes de los ayuntamientos. Todas las provincias españolas cuentan con su correspondiente diputación provincial, con la excepción de las CCAA uniprovinciales (donde las funciones de la diputación son absorbidas por el gobierno regional), las provincias de la Comunidad

Autónoma Vasca (que cuentan con una diputación foral por provincia) y las comunidades insulares, en las que tenemos en cada isla o grupo de islas bien un cabildo insular (Canarias), bien un consejo insular (Baleares). **Tenemos así 41 diputaciones provinciales, 3 diputaciones forales, 7 cabildos insulares y 4 consejos insulares.** Estos Entes Locales de carácter intermedio han quedado, en la mayoría de casos, relegados por el imparable avance de las CCAA y el auge de las ciudades más importantes, lo que los convierte, en no pocas ocasiones y ámbitos, en administraciones redundantes. **Este nivel político-administrativo intermedio entre las Comunidades Autónomas y los municipios simplemente añade una complejidad innecesaria, que sólo alimenta el gasto, la confusión competencial y la ineficiencia.** Es, además, un nivel de la administración que, a diferencia de los ayuntamientos, cuenta con escaso respaldo social, pues se percibe como alejado de la realidad y las necesidades del ciudadano.

- **Los problemas de coordinación vertical y horizontal entre las AAPP:** en el proceso de descentralización no se ha trabajado suficientemente en los mecanismos que garanticen, en aras de la eficiencia y la equidad, una correcta coordinación del ejercicio de las competencias asignadas a las AAPP. Esto agrava el error de partida: no se realizó una asignación clara de competencias a los distintos niveles administrativos ni se estableció un plan para los cambios competenciales posteriores.
  - Entre otros, **persisten problemas de comunicación entre CCAA**, dadas sus reticencias y falta de interés en compartir información acerca de sus políticas, problemas y mejores prácticas.
  - Siguen **faltando mecanismos de evaluación de la calidad de las políticas**, lo que impide a los ciudadanos un mejor conocimiento de la eficacia y eficiencia relativa de las acciones de sus correspondientes gobiernos autonómicos.
  - Como resultado de todo ello, **la transparencia y la rendición de cuentas no llegan a los mínimos exigibles**, de modo que las distintas administraciones no se ven sometidas a un escrutinio público de sus acciones que les obligue a mejorar. Carecemos de información pública sobre indicadores de eficacia y eficiencia –o estos simplemente no existen-, lo que impide tanto la evaluación de las políticas públicas de todas las

AAPP como la posterior exigencia de responsabilidades ante objetivos no cumplidos.

En ese marco, es más probable que se produzcan solapamientos, duplicidades y fricciones en el ejercicio de las competencias; bajo esas condiciones, **la descentralización adquiere una inercia hacia la prestación ineficiente de servicios**, de la que son responsables todas las AAPP. Hay **duplicidades achacables**, por ejemplo **a que la estructura administrativa de la Administración Central no se ha suprimido cuando ha habido transferencia de competencias hacia las CCAA**. Hay **duplicidades en el nivel local de la administración, con ayuntamientos que asumen competencias cedidas de manera informal por las CCAA**. También las hay por la **prestación atomizada, y por tanto más cara, de servicios municipales en muchos ayuntamientos que podrían proveer conjuntamente dichos servicios con fórmulas de cooperación**, como la gestión en mancomunidades.

Por supuesto, esta problemática se agrava cuando los gestores políticos achacan a la falta de recursos la gestión ineficiente de los mismos, máxime si la obtención de nuevos recursos sirve para lanzarse a nuevos programas de gasto.

Los problemas también se deben al modo en que las CCAA han tratado de replicar, a escala regional, el modelo completo de la Administración Central. Un ejemplo muy ilustrativo es el de las universidades, con la apertura de centros en prácticamente todas las provincias, en los que se imparten planes de estudio idénticos, con cantidad de disciplinas en muchos casos, pero a una escala atomizada que redundante en ineficiencias y falta de calidad.

## 2.2 Regulación, eficiencia y unidad del mercado

Una de las cuestiones más problemáticas asociadas a la descentralización de las AAPP es la relativa al **impacto que la normativa procedente de diversos reguladores puede ejercer sobre la actividad económica, la libre competencia y la misma unidad de un mercado nacional** (o supranacional, como es el caso de España en el seno de la Unión Europea).

España es hoy un país formado por 17 Comunidades Autónomas, dotadas todas y cada una de ellas de una capacidad normativa y una voluntad reguladora crecientes, a las que habría que sumar las normas municipales y de otros entes locales. En

principio, esa realidad no tiene por qué ser perjudicial siempre que todas las administraciones implicadas hagan el necesario esfuerzo por coordinarse y respetar los criterios básicos de lo que hoy se entiende por una buena regulación económica. Los problemas comienzan cuando esos criterios no se tienen en cuenta, cuando la regulación nace de motivaciones espurias o cuando se aplica descuidando sus efectos en la eficiencia económica.

- Así ocurre **con el fenómeno de la captura del regulador**, esto es, con la capacidad de determinados agentes para influir sobre los reguladores públicos bajo cuyo control han de operar (en casos extremos, el agente regulado incluso obtiene trato de favor del regulador). **Esta posibilidad es más probable cuanto más cercanos son regulador y regulado, cuanto mejor es el conocimiento mutuo y cuanto mayor es el número de administraciones sujetas a dicha eventualidad.** En otras palabras, estamos ante una **situación más probable cuanto mayor es la descentralización.** En esas condiciones, es más fácil que se den comportamientos de búsqueda de rentas, donde los administrados abogan y presionan por el establecimiento de condiciones que les favorezcan frente a posibles competidores.
- **Sucede también cuando la normativa busca, como un valor en sí mismo, la diferenciación de las normas propias frente a las de otras administraciones.** Ocurre igualmente cuando la diferenciación nace de **la falta de coordinación o del desconocimiento de la normativa de otras administraciones, dando lugar a duplicidades e incluso a contradicciones.** En cualquiera de semejantes circunstancias, aumentan los costes de transacción –costes de información, de gestión, de adaptación legal, etc.- para agentes económicos que pretenden operar en diferentes jurisdicciones. Estos costes equivalen a barreras de entrada que, con toda seguridad, suponen mercados segmentados (incluso estancos), y mermas importantes de la eficiencia propia de mercados más amplios e integrados.

La evolución de nuestro modelo de ordenación territorial ha generado ciertas amenazas para la unidad de mercado en forma de una intrincada maraña regulatoria. Por supuesto, esto no debe entenderse como que todas y cada una de las normas que regulan la actividad económica han de ser idénticas en las distintas jurisdicciones territoriales. En Estados Unidos, por ejemplo, existen normativas que difieren entre estados, y nadie diría que esto rompe la unidad del mercado estadounidense. Pero si se acepta, como firmemente creemos en el Círculo de Empresarios, que un mercado

único de 45 millones de personas tiene enormes ventajas sobre un mercado fragmentado, no se puede estar de acuerdo con la diferenciación en las reglas básicas del juego ni con comportamientos discriminatorios por parte de las administraciones (véase el Recuadro 1).

#### Recuadro 1. Discriminación territorial, un ejemplo de ruptura de la unidad de mercado

La ruptura de mercado provocada por la proliferación de regulaciones contradictorias y diferenciadoras se manifiesta en infinidad de ámbitos. Uno de ellos es el de la discriminación que las administraciones hacen, de forma arbitraria, por razones territoriales.

En su reciente “Guía sobre contratación pública y competencia”, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) recoge un ejemplo real de actuación por parte de una administración, a la que no identifica explícitamente. En esa actuación se produjo una discriminación por razones de territorio que supone, en la práctica, una mala regulación conducente a una ruptura de la unidad de mercado.

Según explica la CNC, en el mes de mayo del 2009, en una licitación relativa a Tecnologías de la Información y la Comunicación para el soporte de la atención a usuarios, una Administración española incluyó entre los requisitos de la convocatoria que la empresa estuviera radicada físicamente en la región de la Administración en cuestión. Si el objetivo de semejante requisito era reducir el tiempo de prestación del servicio, por ejemplo en caso de averías de los equipos, podría haberse enunciado de forma que no supusiera una exclusión o discriminación por criterios de territorialidad, tal vez fijando un criterio de valoración de las empresas licitantes que otorgue puntos a quien ofrezca el servicio con un menor tiempo de respuesta. Sin embargo, en su formulación original, el requisito significaba la segmentación efectiva del mercado, al impedir la entrada de empresas radicadas en el resto del territorio nacional.

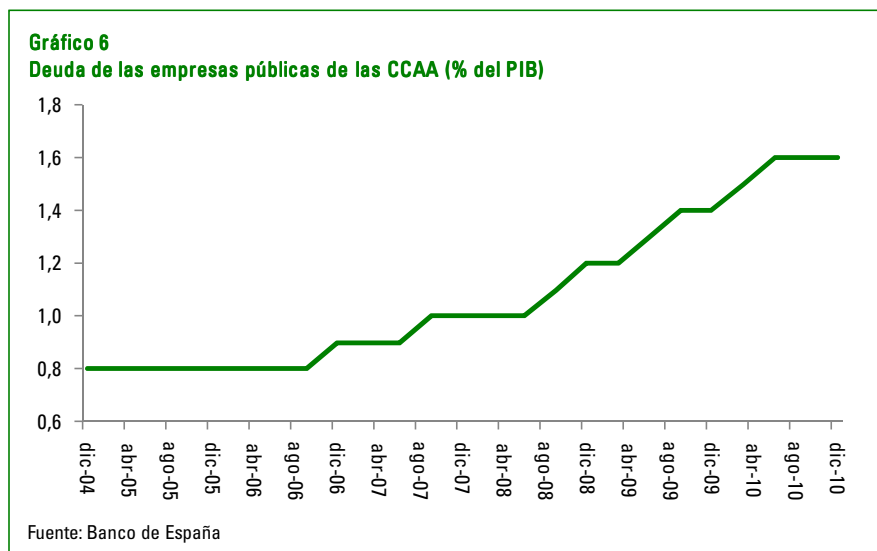
### 2.3 Las empresas públicas

Las empresas públicas de las Administraciones Territoriales constituyen el epítome de muchos de los problemas causados por los defectos estructurales, organizativos y de funcionamiento de nuestro modelo de administración pública. Son, por ejemplo, una réplica autonómica del antiguo modelo de sector público centralizado, con un grupo de empresas públicas que ejerce de elemento

distorsionador de la competencia en muchos de los sectores en que operan dichas empresas –entre otras razones, por la diferente posición de las compañías privadas y públicas frente al regulador-.

Son también un mecanismo de posible indisciplina fiscal, ya que su deuda puede no contabilizarse en la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo. Al respecto, resulta muy significativo que las Comunidades Autónomas más endeudadas sean precisamente las mismas que mayor número de entes y empresas públicas han creado a lo largo de los últimos años (Gómez Agustín, 2010).

En efecto, en la disciplina fiscal de las CCAA encontramos una vía de agua en las empresas públicas, cuya deuda también crece (gráfico 6). El Banco de España sitúa la misma en 17.284 millones de euros, por los más de 29.000 millones de las empresas públicas de la Administración Central. En concreto, desde 2004 hasta el final de 2010, esta deuda de las CCAA se ha más que duplicado, pasando del 0,7% sobre el PIB al 1,6%.



En aras de la estabilidad fiscal, la transparencia y la eficiencia del sector público, es imprescindible cerrar esa vía de endeudamiento, cortando el recurso descontrolado de las diferentes administraciones a la creación de empresas e instituciones públicas, cuya razón de ser, objeto social, función económica y financiación están, en gran parte de los casos, sumidas en un mar de opacidad. Algo no muy distinto, por otra parte, de lo que debe decirse de las televisiones autonómicas, las delegaciones autonómicas en el extranjero y las muchas unidades administrativas de las regiones que generan ineficientes duplicidades con otras administraciones.

## 2.4. La percepción de los ciudadanos sobre la descentralización de las Administraciones Públicas en España

¿Cómo viven los ciudadanos españoles el actual modelo de AAPP? Al plantearse la pregunta de cómo es percibida por la sociedad española la descentralización de su administración pública, surgen en realidad varias cuestiones estrechamente conectadas. ¿Conocen los ciudadanos a la administración responsable en cada caso? ¿Cómo valoran el funcionamiento de los diversos niveles de la administración? ¿Qué nivel de descentralización preferirían?

Las encuestas con que contamos muestran de manera recurrente que **una gran parte de los ciudadanos españoles es incapaz de señalar correctamente qué nivel de gobierno –central, autonómico o local- es el responsable de la provisión de cada servicio y bien público o de la exacción de los diversos impuestos que pagan.** Esta falta de conocimiento es más que comprensible, ante el complicado sistema de competencias de las AAPP en nuestro país, en el que encontramos no sólo una variedad de competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, sino también una cambiante asignación de las mismas. No resulta extraño que, como señalan algunos estudios (León y Ferrín, 2007), los ciudadanos mejoran su conocimiento de las competencias públicas con el paso del tiempo y en función del interés personal que tengan en la política. Por supuesto, esta realidad significa que el sistema adolece de claros problemas de transparencia y rendición de cuentas.

El desconocimiento acerca de la descentralización fiscal es visible en las encuestas realizadas y publicadas por el Área de Sociología del Instituto de Estudios Fiscales. Los cuadros 5 y 6, ilustran perfectamente el grado de desconocimiento existente entre la población acerca de las competencias de gasto y recaudación de las diferentes administraciones. Baste como ejemplo altamente significativo el de la Sanidad (también la Educación), cuyas competencias, aunque transferidas a las CCAA, son atribuidas por casi la mitad de los ciudadanos al Estado. U otro ejemplo notable: no llega al 20% el número de ciudadanos que conocen la responsabilidad compartida en la recaudación del IRPF.

**Cuadro 5**

De los siguientes servicios públicos y prestaciones sociales, ¿Quién cree Ud. que es el responsable, por ejemplo a la hora de poner una reclamación, el Estado Central, la Comunidad Autónoma, el Ayuntamiento, o es compartida?

(porcentajes de respuestas)

Servicios y prestaciones	Administración responsable en la actualidad				
	Estado Central	Comunidad Autónoma	Ayuntamiento	Compartida	NS/NC
Sanidad (ambulatorios y hospitales)	49	27	3	12	9
Infraestructuras (autovías, puertos, etc.)	55	16	6	12	11
Transportes	40	24	14	11	11
Educación (colegios, institutos y universidades)	41	30	7	12	10
Pensiones de jubilación	65	12	4	10	10
Servicios sociales (para mayores, minusválidos, menores, etc.)	44	22	13	10	11
Seguro de desempleo	58	18	4	10	10
Pensiones de enfermedad o invalidez	61	15	3	11	10

Fuente: Área de Sociología Tributaria (2008)

**Cuadro 6**

**Asignación de responsabilidad tributaria por parte de los ciudadanos**

Con respecto a los siguientes impuestos, ¿a qué Administración cree Ud. que se pagan, al Estado Central en su totalidad, a la Comunidad Autónoma en su totalidad o una parte a uno y otra parte a la otra?

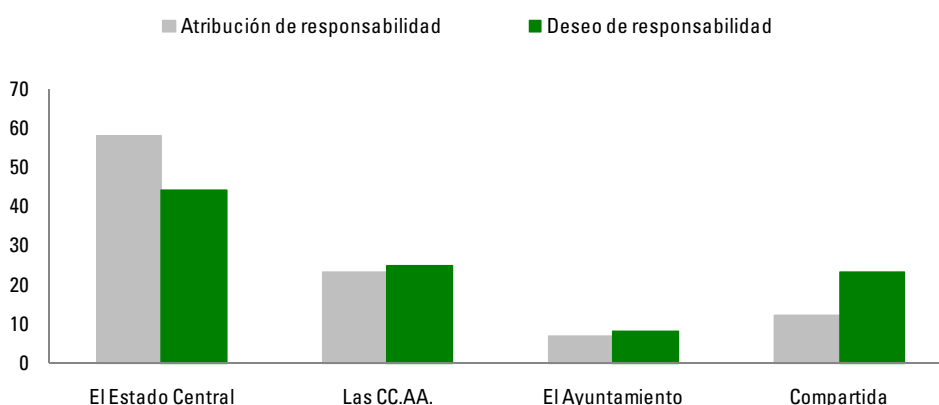
(porcentajes de respuestas)

Impuestos	Todo al Estado Central	Todo a la Comunidad Autónoma	Una parte al Estado y otra a la C.A.	NS/NC
IRPF	55	9	17	19
IVA	53	12	14	21
I. de Sociedades	50	13	13	24
Impuestos Especiales	46	15	14	25

Fuente: Área de Sociología tributaria (2008)

Preguntados acerca de qué grado de descentralización desearían, los españoles dicen preferir una descentralización de las competencias mayor de la que creen que existe. A pesar de ello, curiosamente la centralización de las responsabilidades en el Estado es la opción que mayor adhesión recibe, tanto globalmente como por diversos servicios y prestaciones, con valores en el entorno del 40%. El resto reparte sus preferencias entre mayor responsabilidad para las CCAA, mayor responsabilidad para los ayuntamientos o más responsabilidades compartidas entre diferentes administraciones (gráfico 7 y cuadro 7).

**Gráfico 7**  
**Atribución de responsabilidad versus deseo de responsabilidad de los servicios públicos y prestaciones sociales, considerados globalmente (\*)**



(\*) Porcentajes calculados sobre la base de los entrevistados que responden

Fuente: Área de Sociología Tributaria (2008)

**Cuadro 7**  
**Y, ¿quién cree Ud. que debería ser el responsable?**

(porcentajes de respuestas)

Servicios y prestaciones	Administración responsable en la actualidad				
	Estado Central	Comunidad Autónoma	Ayuntamiento	Compartida	NS/NC
Sanidad (ambulatorios y hospitales)	35	27	5	20	13
Infraestructuras (autovías, puertos, etc.)	40	20	5	21	14
Transportes	29	25	12	20	14
Educación (colegios, institutos y universidades)	32	26	7	22	13
Pensiones de jubilación	47	15	6	19	13
Servicios sociales (para mayores, minusválidos, menores, etc.)	32	23	12	19	14
Seguro de desempleo	43	20	4	19	14
Pensiones de enfermedad o invalidez	45	18	4	19	14

Fuente: Área de Sociología Tributaria (2008)

Los resultados acerca de las preferencias sobre las responsabilidades recaudatorias apuntan en la misma línea, y muestran en mayor grado una pauta detectable en estas encuestas: preguntados acerca de sus preferencias, los encuestados parecen más indecisos que cuando se les pregunta acerca de su conocimiento sobre la realidad.

**Cuadro 8**  
**Y, ¿A quién cree Ud. que deberían pagarse?**

(porcentajes de respuestas)

Impuestos	Todo al Estado Central	Todo a la Comunidad Autónoma	Una parte al Estado y otra a la CA	NS/NC
IRPF	33	19	25	23
IVA	31	19	26	24
I. de Sociedades	29	19	24	28
Impuestos Especiales	26	19	26	29

Fuente: Área de Sociología Tributaria (2008)

Estos datos contrastan con los obtenidos por el CIS en el barómetro autonómico de 2010. En dicha encuesta, a preguntas más generales acerca de la descentralización en la organización territorial de España, los entrevistados consideran mayoritariamente que el nivel de descentralización existente y deseable es el intermedio-alto, si bien en el caso de las preferencias lo hacen en menor grado.

**Cuadro 9**  
**Un Estado puede organizarse territorialmente de varias maneras. Si en una escala el 0 representa 'máximo centralismo' y el 10 representa 'máxima descentralización', incluyendo la posibilidad de independencia de los territorios que así lo deseen, ¿en qué posición cree Ud. que se encuentra el actual Estado de las autonomías español? ¿Y en qué posición le gustaría a Ud. que estuviera situado?**

% de respuestas

	Percepción	Preferencia
Máximo centralismo (0-1)	2,1	8,6
(2-3)	8,8	12,0
(4-6)	43,2	35,1
(7-8)	19,2	14,6
Máxima descentralización (9-10)	2,8	7,3
N.S.	22,4	20,5
N.C.	1,5	1,8

Fuente: CIS

Podemos conocer también los cambios en los beneficios y costes que atribuyen los ciudadanos a la descentralización, gracias a sendos barómetros autonómicos del CIS, de 2005 y 2010. Hay que destacar, sobre todo, que durante el lustro transcurrido entre ambas encuestas se ha producido un claro deterioro en la valoración que los españoles hacen de la descentralización autonómica, tal y como se aprecia en los cuadros 10 y 11.

**Cuadro 10**  
**¿Cree Ud. que, en general, la creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas ha sido para España algo más bien positivo o más bien negativo?**

% de respuestas

	2005	2010
Más bien positivo	68,3	47,9
Más bien negativo	15,2	26,4
Ni positivo ni negativo	8,9	12,9
N.S.	6,9	12,1
N.C.	0,6	0,7

Fuente: CIS

**Cuadro 11**  
**Y, en conjunto, ¿cómo diría Ud. que ha funcionado durante estos años la organización del Estado en Comunidades Autónomas: muy bien, bien, regular, mal o muy mal?**

% de respuestas

	2005	2010
Muy bien	3,6	0,9
Bien	46	29,9
Regular	35,3	44,5
Mal	7,2	14,6
Muy mal	1,3	2,9
N.S.	6,1	6,3
N.C.	0,6	0,9

Fuente: CIS

En 2010, entre quienes valoran positivamente el desarrollo de las CCAA, la principal razón que indican los encuestados por el CIS es la “descentralización y autogobierno”, con un 15,7% de las respuestas, seguida por “Gestión de lo nuestro (los intereses de la comunidad)”, con un 11,8%. Entre quienes hacen una valoración negativa, la principal razón esgrimida es el aumento del gasto público”, con el 24,4%

de las respuestas, seguida por el “fomento de los separatismos”, con un 16,3%. Teniendo en cuenta que en el barómetro de 2005 un 42,4% de los entrevistados dijo estar de acuerdo o muy de acuerdo con la opinión de que las CCAA “han contribuido a aumentar el gasto público, sin mejorar los servicios públicos”, parece evidente que una de las grandes preocupaciones del ciudadano acerca del modelo autonómico tiene que ver con su falta de eficiencia.

Como resultado de ese descontento, se ha producido un incremento significativo en el porcentaje de españoles (del 8,7% en 2005 al 14,1% en 2010) que prefieren un único gobierno central sin autonomías. A esa variación podríamos añadir el 11,2% de respuestas favorables en 2010 a cierto recorte del grado de autonomía de las actuales CCAA. No obstante, dos terceras partes de los encuestados prefieren un Estado de las Autonomías como el actual o incluso más descentralizado (mayor autonomía para las CCAA).

**Cuadro 12**

**Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas de organización territorial del Estado en España.**

**Dígame, por favor, ¿con cuál está Ud. más de acuerdo?**

% de respuestas

	2005	2010
Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías	8,7	14,1
Un Estado con Comunidades Autónomas como en la actualidad	51,4	42,3
Un Estado en el que las Comunidades Autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad	::	11,2
Un Estado en el que las Comunidades Autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad	26,3	16,6
Un Estado en que se reconociese a las autonomías la posibilidad de convertirse en naciones independientes	6,6	6,5
N.S.	5,9	8,1
N.C.	1,2	1,2

Fuente: CIS

### 3. Comparativa internacional

La descentralización, entendida como la asignación de un papel relevante a los niveles territoriales de la administración pública, presenta una variada casuística, con países de larga tradición y otros que se han sumado más recientemente a la expansión de las Administraciones Territoriales. Si nos fijamos en los países desarrollados de la OCDE –un marco de referencia válido para nuestro caso–, encontramos todo tipo de configuraciones.

- En uno de los extremos se encuentran los **sistemas muy centralizados en un estado unitario**. En ese grupo se encuadrarían, entre otros y curiosamente, los países de la zona euro que mayores dificultades presupuestarias padecen en la actualidad: Irlanda y Grecia (también Portugal). Los países escandinavos mantienen un modelo también unitario, aunque caracterizado por la presencia de Administraciones Locales fuertes.
- En el extremo opuesto tenemos los **países con sistemas federales muy descentralizados**, con ejemplos como los de Estados Unidos y Canadá en Norteamérica o Suiza en Europa.
- Entre ambos extremos aparecen **modelos de descentralización regional** más reciente, como son los de Francia e Italia, semejantes al español si bien el de nuestro país ha avanzado hacia un sistema cuasi federal.

La **descentralización en España** se ha producido siguiendo un **triple proceso** que, en sus distintas variantes, ha estado presente en las experiencias descentralizadoras del mundo desarrollado (Ahmad y otros, 2008).

- Por un lado, el proceso de **descentralización política**, con raíces claramente fijadas en el sistema democrático. En este proceso, se otorga autoridad política a Administraciones Territoriales con reformas que van desde preceptos constitucionales hasta modificaciones en los mecanismos electorales.
- En segundo lugar, un proceso de **descentralización fiscal**, por el que se transfieren competencias de gasto e ingreso a gobiernos territoriales. La forma en que estas responsabilidades se transfieran determina la autonomía efectiva con que funciona la correspondiente administración territorial.

- La tercera pata la constituye la **descentralización reguladora**, en virtud de la cual los gobiernos territoriales adquieren capacidad para emitir normas que regulan la actividad económica.

Al igual que en otros muchos países, la descentralización en España ha sido un fenómeno de naturaleza eminentemente política. De hecho, en la inmensa mayoría de casos, la descentralización fiscal surge del deseo de más autonomía por parte de determinadas regiones frente al gobierno central. Los ciudadanos de estas regiones exigen disfrutar en mayor medida de voz y voto en todas aquellas decisiones que les afectan. De esta manera, el deseo de diferenciación es a menudo el catalizador de la descentralización.

Esta clase de motivaciones políticas ha estado muy presente en los procesos de descentralización que se han seguido en varios países europeos, incluida España. Por ejemplo, en el caso de Francia pesaron mucho las peculiaridades y sensibilidades de territorios como Córcega y la Francia de Ultramar. En Canadá, las pretensiones independentistas de Québec han incidido siempre en la agenda política, como también lo han hecho en el Reino Unido las demandas de Escocia o Gales. El modelo federal hacia el que ha avanzado Bélgica es el resultado de notables diferencias culturales, históricas y lingüísticas. Incluso en Italia han adquirido trascendencia las demandas de la Lombardía, que reflejan una diferenciación del país entre el rico Norte y el Sur más pobre. Esas complejidades políticas explican que la descentralización sea siempre un proceso largo, evolutivo, y no un cambio que pueda introducirse de manera definitiva en un único paso.

Una gran parte del análisis económico sobre la materia tiende a centrarse en consideraciones de eficiencia. Es más, teorías relevantes, como la del federalismo fiscal, se apoyan de manera implícita en el supuesto de que la motivación para la descentralización es la búsqueda de la eficiencia, el bienestar material o el crecimiento económico. Sin embargo, como acabamos de ver, las razones para la descentralización son mucho más complicadas. ¿Significa esto que la eficiencia no es un criterio relevante? En absoluto. La eficiencia de las soluciones que se den a cualquier problema es siempre de vital importancia. También en lo que a la descentralización se refiere.

Por ejemplo, algunos gobiernos centrales –sería el caso de Francia- han apostado por la descentralización como la fórmula para reducir los costes políticos y económicos del gobierno de entidades más complejas. La redefinición de algunas competencias en distintos niveles de gobierno en los países escandinavos se ha realizado igualmente

sobre la base de criterios de eficiencia. Varias naciones con una organización federal – Alemania, Australia, Austria, Canadá y Suiza- han emprendido sus propias reformas en los últimos tres lustros, en un claro intento por incrementar la eficiencia de sus AAPP.

En ese sentido, **las experiencias de otras naciones constituyen una valiosa fuente de conocimiento para afrontar cambios que incrementen la eficiencia con que funcionan las Administraciones Territoriales de nuestro país.** No se trata de replicar en España las reformas emprendidas en otras naciones, sino de contar con una evidencia que guíe las decisiones que se vayan tomando en nuestro país, sabiendo que es posible mejorar el sistema de organización territorial y fiscal si se tiene la voluntad política para hacerlo.

### 3.1 Disciplina fiscal

Enfrentados al problema de contención del exceso de gasto y endeudamiento por parte de sus Administraciones Territoriales, los países han adoptado distintos enfoques con que hacerle frente. Esas opciones pueden catalogarse bajo cuatro grandes epígrafes: disciplina del mercado, restricciones administrativas, control basado en reglas y acuerdos de cooperación<sup>6</sup>.

- **Disciplina de mercado:** En este caso, más propio de sistemas federales, el gobierno central no establece límites al gasto ni al endeudamiento de las Administraciones Territoriales, que pueden acudir a los mercados financieros para colocar los títulos de deuda que precisen. La idea es que estas administraciones deben mostrar una cierta disciplina fiscal, pues de otro modo los mercados las castigarán con un encarecimiento del acceso a los fondos necesarios. Administraciones regionales y similares de Canadá y EEUU, por ejemplo, cuentan con reglas fiscales autoimpuestas para disciplinar su política presupuestaria. Se trata de países con mercados financieros desarrollados que pueden desempeñar ese papel disciplinador.
- **Restricciones administrativas:** En otros países, el gobierno central está capacitado para ejercer un control directo sobre el endeudamiento del resto de

<sup>6</sup> Para un tratamiento más extenso de estos enfoques, véase Singh y Plekhanov (2005).

administraciones. Se trata de un control que puede ejercerse de varias maneras. Una posibilidad es el establecimiento de límites anuales o de otra periodicidad sobre la deuda total de la administración territorial correspondiente. En algún caso, se prohíbe el endeudamiento exterior de estas administraciones. En otros, se requiere una revisión y aprobación, operación por operación, de las emisiones de deuda (un ejemplo es India).

El problema con este tipo de soluciones reside en que el respeto a las restricciones del gobierno central puede interpretarse como una garantía de dicha administración sobre la deuda de las Administraciones Territoriales. Esto es, el gobierno central puede encontrarse en una situación complicada para negarse a socorrer a otras administraciones en dificultades financieras.

- **Controles basados en reglas:** El gobierno central puede tratar de disciplinar a las Administraciones Territoriales fijando una regla fiscal, que también otorgue credibilidad a la política macroeconómica. La idea es fijar una restricción robusta y predecible, no sometida a las inconsistencias e incumplimientos previsibles con los cambios políticos. Las reglas pueden establecerse sobre distintas variables fiscales. Algunos países, como Austria, Noruega y España, han recurrido a reglas que limitan el déficit presupuestario. Otros ponen máximos al nivel de endeudamiento de los gobiernos territoriales (Hungría) o al nivel de gasto total (Bélgica). Alemania también utilizaba la llamada regla de oro, limitando el recurso al endeudamiento por parte de estas administraciones a su inversión.

Las ventajas de este sistema son las que habitualmente se atribuyen a políticas económicas basadas en reglas. Su atractivo radica en que pueden ser claras, transparentes, fáciles de entender y de evaluar, lo que las convierte en mecanismos disciplinadores y generadores de credibilidad. El principal inconveniente que plantean es la eterna disyuntiva entre disciplina y flexibilidad. Una regla muy estricta y nada reactiva impide responder a situaciones macroeconómicas imprevistas. Por el contrario, reglas más flexibles resultan menos creíbles porque facilitan su propio incumplimiento, sobre todo si existen medios para evitarlas (es eso, por ejemplo, lo que ha sucedido en España con la deuda acumulada por las empresas públicas de las CCAA).

- **Acuerdos de cooperación:** En este enfoque cooperativo, el diseño y fijación de controles sobre el comportamiento presupuestario de los gobiernos

territoriales se realizan mediante negociación entre estos y el gobierno central. Los gobiernos regionales/provinciales participan también, en mayor o menor grado, en la formulación de la política macro y son corresponsables en los resultados de la misma.

El ejemplo más claro de esta clase de arreglo institucional lo encontramos en Australia. Su principal ventaja es que combina aspectos positivos de los otros tres enfoques comentados –corresponsabilidad fiscal, coordinación de políticas, flexibilidad-. Su mayor problema es que, mal implementado, también provoca los problemas de los tres enfoques anteriores: relajación de la restricción presupuestaria de los gobiernos territoriales, falta de coordinación, lucha por las transferencias, etc.

### 3.2 Reformas recientes orientadas a la eficiencia

Los expertos consideran que el objetivo de una mayor eficiencia en la organización y en las relaciones de los distintos niveles de gobierno ha presidido los recientes pasos reformistas en varios países federales<sup>7</sup>. Algunas naciones –Alemania y Suiza, por ejemplo- incluso han llegado a cambios constitucionales para la introducción de las reformas.

Por supuesto, los intereses particulares han movido a los diferentes actores en el proceso de negociación y reforma, pero sin duda **el detonante para los cambios fue la presión de consideraciones sobre la eficiencia del sistema**; por ejemplo, el deterioro de la posición fiscal del país o el debilitamiento de la competitividad de su economía causado por la fragmentación de competencias relativas a políticas como la comercial o la defensa de la competencia. Cabría decir que la noción de eficiencia actuó como la lente adecuada para ver los fallos del sistema existente, además de referencia para el diseño de las reformas.

<sup>7</sup> Para una discusión en mayor detalle, véase (Braun, 2008), quien trata la experiencia de Alemania, Austria, Australia, Canadá y Suiza. Merece la pena destacar que se excluyó de este estudio el caso de España (también el de Bélgica), porque se considera que el modelo español se encuentra en una transición de un sistema central a uno federal, lo que hace difícil definirlo en términos de reparto de poder.

En general, las naciones federales que acometieron estas reformas padecían una coordinación insatisfactoria de sus políticas a causa de unas competencias poco claras, con duplicidades de funciones y evidentes ineficiencias en el uso de los fondos públicos. De hecho, en la mayoría de estados federales éste es un problema que se había ido acrecentando conforme aumentaban las áreas de política donde la autoridad se reparte entre diferentes administraciones. La falta de una demarcación clara de las competencias suponía una notable disolución de las responsabilidades, de la rendición de cuentas y de la disciplina fiscal. A esto se sumaba la existencia de unos mecanismos de cooperación insuficientes o ineficaces.

**Cada país emprendió su particular senda de reformas**, en función de sus propias características sociales, culturales, políticas y económicas.

- Cabe destacar que **Suiza, Australia y Canadá** apostaron por el control y supervisión de los programas federales y del uso de los fondos federales, en esquemas del tipo principal (gobierno federal) – agente (gobiernos territoriales).
- **Suiza**, en consonancia con su naturaleza de confederación, llevó a cabo también una descentralización hacia los cantones de competencias que el gobierno nacional había asumido en décadas precedentes.
- Tanto **Australia como Canadá** establecieron mecanismos de cooperación en áreas como la defensa de la competencia, educación, salud o medio ambiente, para lo que hubieron de desarrollar indicadores de resultados e introducir sistemas para compartir información y planificar conjuntamente los objetivos de política bajo el liderazgo de los gobiernos federales.
- **Alemania** ha llevado a cabo una reforma “integral” en dos etapas. La primera consistió en una delimitación clara de las competencias del gobierno federal y de los Länder. La segunda abordó el sistema de financiación de ese nuevo modelo federal, con el establecimiento de reglas fiscales para la estabilidad presupuestaria.

### 3.3 Reformas y experiencias en los gobiernos locales

Una de las cuestiones más recurrentes en torno al gobierno local es la referida al tamaño óptimo de los Entes Locales. El problema se plantea a menudo en términos de la existencia de una excesiva fragmentación territorial que ha de corregirse mediante algún tipo de consolidación. Se trataría de crear jurisdicciones locales de mayor tamaño, con las ganancias que ello acarrearía: economías de escala (por ejemplo en los gastos administrativos); posibilidad de asignar más competencias a municipios mayores y, por tanto, más capaces de desempeñarlas; reducción del problema del “*free riding*” (uso de servicios en localidades donde no se pagan impuestos).

Lo cierto es que, a pesar de la abundancia y peso de los argumentos de eficiencia a favor de esa consolidación, no hay muchos ejemplos de la misma. Hay que tener en cuenta que su aplicación tiene costes políticos: el ciudadano se identifica con su municipio, existe un apego personal y social; hay grupos que se resisten y también una inercia favorable al statu quo frente a la reforma. Además, no debe perderse de vista un argumento favorable a la fragmentación y sobre criterios distintos a la eficiencia económica: la vinculación entre ciudadanos (votantes) y sus representantes es más estrecha en pequeñas jurisdicciones, lo que puede llevar a un mejor funcionamiento del sistema democrático (aunque esa relación no es lineal y probablemente no opera así cuando las jurisdicciones son demasiado pequeñas).

#### *Reducción del número de municipios*

Dinamarca ofrece una buena referencia para cualquier reforma en que se incluya la reducción del número de ayuntamientos. La estructura municipal de Dinamarca experimentó un profundo cambio en 2007, cuando los 271 municipios del país se recortaron a la tercera parte, hasta la actual configuración con 98 municipios. Se completaba así una transformación iniciada cuatro décadas antes, cuando los más de 1.100 municipios fueron reorganizados en 275 nuevos municipios. Este cambio estructural elevó la población media municipal de 19,451 a 55,217 habitantes, a la vez que se redujo drásticamente (del 78% al 7%) el porcentaje de municipios con menos de 20.000 habitantes.

La reorganización fue la respuesta a las crecientes dificultades que las municipalidades encontraban para hacer frente a las muchas competencias asumidas (Kjaer y otros, 2010). En Dinamarca, una gran parte de la actividad del Estado del

Bienestar es responsabilidad de los municipios, incluyendo educación primaria, servicios sociales y atención a los ancianos. Antes de la reforma, era complicado para los ayuntamientos mantener una atención adecuada de sus responsabilidades. Por un lado, era difícil atraer a personal cualificado a lugares donde el número de actuaciones y casos era muy reducido por la falta de población. Por otro, en clara relación con lo anterior, se perdían economías de escala en la prestación de servicios.

La reforma también fue un reconocimiento explícito de la mala coordinación entre los niveles municipal y provincial de la administración, cuyas competencias no estaban claramente delimitadas en algunos ámbitos. La solución fue traspasar una parte sustancial de las competencias al nivel municipal, cambio que para generar ganancias de eficiencia requería de municipios de mayor tamaño medio.

Antes de la reforma danesa, otros países abordaron una transformación similar. **Suecia**, por ejemplo, entre los años 1950 y 1974 llevó a cabo una drástica reducción del número de municipios, que pasó de 2.281 a 278 por iniciativa del gobierno central.

En **Grecia**, bajo la presión de una situación fiscal inviable, ha sido el Parlamento el encargado de aprobar, en 2010 y por ley, el recorte de su número de ayuntamientos de 1.034 a 355. Ha sido una reforma de su administración, otorgando a los ayuntamientos con un mínimo de 10.000 habitantes más poder para que puedan ofrecer, reduciendo el gasto total, mejores servicios a los ciudadanos.

### *Cooperación entre municipios*

Los problemas derivados de la pequeña escala a que operan los municipios pueden solventarse mediante **la cooperación intermunicipal**, en la que ninguno de los entes municipales implicados tiene que desaparecer. Esta cooperación intermunicipal institucionaliza la cooperación entre ayuntamientos.

La evidencia sugiere que este tipo de arreglo tampoco surge a menudo de manera voluntaria en ausencia de un sistema de incentivos adecuados por parte de las administraciones superiores. Así, las iniciativas voluntarias han fracasado en Polonia, mientras que casos de éxito, como los modelos de Francia o Finlandia, son el resultado de incentivos establecidos por niveles superiores de gobierno no sólo nacional, sino europeo (Swianiewicz, 2010).

En ocasiones, esta clase de solución falla por las dificultades legales para la constitución de entidades y agencias intermunicipales. En otras, los obstáculos vienen por el lado de los costes de transacción producidos por la complejidad de la gestión y organización de estas entidades. Además, se les puede achacar una legitimidad democrática sólo indirecta.

En cualquier caso, se trata de una solución que tiene evidentes ventajas en términos de eficiencia (economías de escala fundamentalmente) y que funciona bien allí donde existe un verdadero interés por cooperar. Es, igualmente, una solución realista cuando la oposición política y social impide la concentración territorial en forma de reducción de municipios.

La **forma institucional y funcional** que adopta esta cooperación es muy variada. Un reciente informe del Consejo de Europa (2008) identifica tres modelos institucionales de cooperación intermunicipal en Europa:

- Un **modelo muy integrado**, fundamentalmente un modelo de derecho público, con entidades intermunicipales a las que se les asigna la competencia sobre la provisión de determinados servicios básicos y que cuentan con recursos para su gestión. Hay una supervisión estatal bien definida, tanto financiera como legal y el marco legal es muy detallado. Es el modelo que, además de en España, se encuentra en Francia y Portugal.
- Un **modelo más flexible**, basado en la libertad de las Entidades Locales para colaborar en la provisión de servicios, y que se apoya en asociaciones ya existentes o en acuerdos de colaboración informales. No es un modelo basado en el derecho público y la supervisión es menor. Es el que se puede encontrar en Reino Unido o República Checa.
- Un **modelo intermedio**, adoptado por la mayoría de naciones europeas, que combina características de los dos modelos anteriores.

En cuanto al **apartado funcional** (competencias que se atribuyen a las entidades de cooperación intermunicipal), las diferencias radican en las competencias ejercidas, la gestión y, por supuesto, la eficacia. Las esferas de responsabilidad de estas entidades son muy parecidas en los países europeos: agua, transporte, basuras, cultura, turismo, seguridad,... Algunas se crean para un solo propósito y otras desempeñan varias funciones -como las mancomunidades españolas-. Su financiación corre a cargo de las

autoridades participantes, aunque también pueden obtener fondos de tarifas o tasas que cobran por su prestación de servicios.

## 4. Propuestas del Círculo de Empresarios

Desde el Círculo de Empresarios hemos abordado en distintas publicaciones muchas de las cuestiones objeto de análisis en el presente documento. En nuestra opinión, las propuestas de acción que entonces se planteaban no sólo siguen siendo apropiadas, sino que resultan más necesarias y urgentes que nunca, dadas las circunstancias excepcionales planteadas por la crisis y por los problemas de fondo que ésta ha puesto al descubierto.

A continuación se detallan varias de esas y otras propuestas, así como diferentes líneas de acción, para hacer frente a los problemas analizados en las secciones precedentes del documento. Son **propuestas encaminadas a fortalecer la disciplina presupuestaria, aclarar la organización competencial de las Administraciones Públicas y reforzar la unidad de mercado.**

### 4.1 Medidas para resolver la falta de disciplina presupuestaria

Tanto la evidencia como la teoría económica indican que **el entorno institucional** en que acontecen las relaciones entre los distintos niveles de las AAPP (por ejemplo, entre gobierno central y gobiernos autonómicos, o entre estos y las Administraciones Locales) es **decisivo para el mantenimiento de una suficiente disciplina fiscal por parte de las Administraciones Territoriales.**

**El rediseño de algunas de las características de dicho marco institucional puede contribuir a potenciar la transparencia y la rendición de cuentas**, además de reforzar los mecanismos de mercado, lo que produciría un comportamiento más disciplinado en materia presupuestaria por parte de las diferentes AAPP, sobre todo las autonómicas y locales, cuya financiación depende de las transferencias recibidas de la Administración Central.

A continuación se detallan algunas medidas que mejorarían el marco institucional de cara a una mayor disciplina fiscal, mediante instrumentos y mecanismos de control del gasto, los ingresos y el endeudamiento, de rendición de cuentas y de transparencia.

### *Medidas relativas al gasto y los ingresos de las Administraciones Territoriales*

Como se explicaba en secciones precedentes del documento, nuestro sistema de Administraciones Públicas territoriales está aquejado de una falta estructural de disciplina financiera. Para corregir este defecto y terminar con la laxitud presupuestaria, es preciso actuar por el lado del gasto y por el de los ingresos.

- **Un cambio necesario es el que ha de darse en los mecanismos que rigen las transferencias entre AAPP.** La distribución de los recursos debería hacerse en función de reglas claras, no sujetas a interpretaciones interesadas y no modificables en atención a demandas de Administraciones en dificultades por su indisciplina fiscal. De no ser así, las AATT actuarían bajo una restricción presupuestaria laxa, confiando en la llegada de más financiación siempre que ésta sea necesaria. En otras palabras, los cambios a posteriori sobre una regla previa equivaldrían a rescates financieros que alientan la indisciplina.
- En segundo lugar, tal y como el Círculo de Empresarios ha manifestado en distintas oportunidades, hay que **asegurar la suficiencia financiera de las Administraciones Territoriales**, dotándoles de los ingresos suficientes para sufragar sus necesidades de gasto, mediante la autonomía fiscal para reaccionar ante las cambiantes circunstancias macroeconómicas. Es preciso que cada administración rinda cuentas ante la ciudadanía de sus partidas de gasto y de los ingresos con que las financia. En otras palabras, cada administración podrá gastar más en la medida en que pueda generar más ingresos, respondiendo ante la ciudadanía tanto por el gasto realizado como por la presión fiscal creada.

La experiencia previa, caracterizada por continuas modificaciones y cambios ad hoc en las reglas de financiación, ha creado expectativas perniciosas en las Administraciones Territoriales, las cuales confían en el incremento de los recursos procedentes de la Administración Territorial. Es hora de cerrar esa vía de agua con un **modelo que acabe con tales expectativas y genere una mayor conciencia y responsabilidad presupuestaria en todas las administraciones.**

- Además, hay que tener en cuenta un **problema cultural**: gran parte del problema para la introducción del concepto coste/beneficio en la gestión pública actual es que en la Administración Pública española se ha perdido, desde hace mucho tiempo, el concepto de austeridad, ahorro, rigor, etc.; por regla general, muchos gestores públicos no perciben esta habilidad en la

gestión como algo que les sea exigible. Para lograr el necesario cambio, **sería muy conveniente la potenciación del protagonismo del directivo público profesional** –que no gestor meramente político- como agente impulsor de una gestión moderna en la Administración. Contar con una función directiva muy cualificada, con las habilidades y capacidades propias de esa función, con una auténtica profesionalización del nivel directivo, facilitaría un cambio desde la actual cultura burocrática-política hacia una cultura de la gestión pública como servicio al ciudadano. La figura del directivo público profesional, que ya se reconoce y delimita en Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en 2007, desafortunadamente no se ha desarrollado aún a la espera de una nueva Ley de la Función Pública.

Por otro lado, **las reformas que se planteen deberían ir en la línea marcada desde la Unión Europea**, en cuyo seno se está llevando a cabo una discusión en profundidad sobre cómo mejorar el gobierno de la política económica en Europa. Ya se está llegando a acuerdos y propuestas para la corrección de los desequilibrios fiscales, que tendrán su traslación a la política presupuestaria de cada país, donde también se aplicarán reglas propias, que en cualquier caso, tendrán que atender a los compromisos adoptados con la Unión Europea.

- De la misma forma que la Ley de Estabilidad Presupuestaria recogió reglas para el equilibrio presupuestario de las AAPP de nuestro país conforme al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, habría que establecer nuevas reglas y mecanismos en ese mismo marco legal, que permitan ajustar al nuevo marco europeo toda la política fiscal y presupuestaria, incluidas las CCAA. Esto podría hacerse, por ejemplo, otorgando un **papel reforzado al Consejo de Política Fiscal y Financiera en la coordinación de la política fiscal o creando un organismo fiscal independiente que velase por la transparencia y el cumplimiento de los límites establecidos**<sup>8</sup>.
- Sería positiva la creación de algún **mecanismo sancionador** para el incumplimiento de las reglas fiscales por parte de las CCAA. De esta forma, se corregiría la asimetría que actualmente existe en el sistema, dado que las sanciones que se marcan desde Europa recaen exclusivamente sobre la

<sup>8</sup> Presupuestos Generales del Estado 2011: España en la encrucijada, Círculo de Empresarios (2010).

Administración Central. Ese mecanismo debería ser creíble y no quedar sujeto a interpretaciones que lo desvirtuaran y anularan su capacidad disciplinadora.

- **Sistema de financiación y corresponsabilidad fiscal:** en la medida en que las CCAA tengan una mayor dependencia de su recaudación tributaria para la financiación del gasto, cabría esperar una mayor disciplina presupuestaria. En ese sentido, el nuevo sistema de financiación puede considerarse un avance, con el aumento de los porcentajes de cesión de los tributos que pasan, en el IRPF del 33% al 50%; en el IVA del 35% al 50%; y en los Impuestos especiales del 40% al 58%. Este mayor nivel de autonomía financiera obliga a un mayor nivel de corresponsabilidad fiscal, que parece haber influido positivamente en la mayor austeridad de los presupuestos autonómicos para 2011 (Situación España. Primer trimestre 2011. BBVA). No obstante, este avance es insuficiente si persisten otras estructuras institucionales que mantienen la laxitud de la restricción presupuestaria a que se enfrentan las CCAA.
- Las Administraciones Territoriales deberían **limitar sus unidades administrativas**, evitando el despilfarro actual en televisiones autonómicas, delegaciones en el extranjero, asesores,... **En cualquier caso, si quisieran mantener esa clase de gasto, debería ser con plena responsabilidad fiscal, respondiendo ante sus ciudadanos del coste de esas decisiones y no reclamando financiación de otras administraciones para estos conceptos.**

### *Mecanismos que favorezcan la transparencia y mecanismos de rendición de cuentas*

La transparencia y la rendición de cuentas deben ser dos requisitos fundamentales en la actuación de las AAPP. Sobre ambas se construye la credibilidad de las administraciones y se refuerza la legitimidad de los gobiernos, promoviendo una mayor implicación de la sociedad que facilita, a su vez, comportamientos fiscales más disciplinados. En esa dirección, pueden adoptarse diversas medidas:

- **Condicionabilidad en el pago de transferencias**, exigiendo por parte del Estado una evaluación de resultados y la rendición de cuentas: el nuevo sistema de financiación autonómica ha supuesto la creación del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y del fondo de suficiencia global que asegure la financiación de todas las competencias transferidas. Se han creado, además, otros dos fondos de convergencia -competitividad y

cooperación-, con el fin de reducir las diferencias de financiación entre comunidades.

- Sería conveniente que las transferencias se realizaran con un **compromiso previo por parte de las CCAA de evaluar e informar** sobre las políticas emprendidas y sobre los resultados obtenidos en términos de los objetivos fijados (prestación de los correspondientes servicios). Además de las propias CCAA, en esa valoración podría participar algún organismo evaluador, como la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas.
- **La evaluación debería tener un carácter público**, de modo que toda la información fuese fácilmente accesible y comprensible para todos los ciudadanos, permitiéndoles una mejor capacidad de elección mediante la comparación entre políticas y resultados de las distintas administraciones.
- Para facilitar la interpretación de la información, la evaluación debería hacerse en todos los casos con **idénticos indicadores comunes**.
- Las Administraciones Territoriales necesitan acudir a los mercados de capitales para financiar parte de sus actividades de inversión. La percepción que los inversores desarrollan del riesgo fiscal de cada autonomía tiene consecuencias no solo para ella, sino también para el conjunto de las CCAA y de las AAPP españolas. Para facilitar el conocimiento y la evaluación de las cuentas de cada Comunidad, permitiendo la correcta discriminación por parte de los mercados de las condiciones de cada una de las administraciones, habría que asumir y cumplir un compromiso de **transparencia fiscal, con la publicación periódica y puntual de información necesaria como:**
  - **Datos claros y accesibles sobre la ejecución presupuestaria**, de carácter mensual, como en el caso del Estado.
  - Presupuestación plurianual, con los escenarios probables relevantes para el ajuste fiscal.

La disponibilidad de esa información incrementaría la capacidad para un mayor control –y un control a tiempo- de la actividad de estas administraciones, sometiéndolas a la necesaria rendición de cuentas. En la actualidad, por ejemplo, según señala el BBVA en su publicación (Situación España. Cuarto trimestre de 2010) sólo seis comunidades informan de manera completa y mensual sobre su ejecución presupuestaria.

**Cuadro 13**  
**Grado de transparencia en la información sobre las cuentas públicas de las CC.AA.**

	CC.AA. con información	
	Número	% s/total CC.AA.
<b>Ejecución presupuestaria</b>		
Completa y mensual	6	35%
Completa y al menos trimestral	9	53%
Algún tipo de información (completa o incompleta)	12	71%
Sin información	5	29%
<b>Disponibilidad de datos sobre ejecución presupuestaria en Internet</b>		
Fácil	7	41%
Difícil	4	24%
Inexistente	6	35%
<b>Disponibilidad de datos de deuda pública en Internet</b>		
Composición de la deuda	4	24%
Información actualizada sobre composición de la deuda	1	6%
Inexistente	12	71%
Presupuestos plurianuales	0	0%
Información presupuestaria periódica en inglés	3	18%

Fuente: BBVA Research

### *Medidas relativas al endeudamiento*

La disciplina fiscal de las Administraciones Territoriales puede verse comprometida si éstas cuentan con un acceso fácil al endeudamiento o con elevadas expectativas de un “rescate” en forma de transferencias en caso de problemas para la devolución de la deuda existente. Así, es necesario:

- **Sistema de autorización para la emisión de deuda:** el Estado debe actuar con decisión, y siempre mejor si es previniendo problemas futuros, limitando las emisiones autonómicas de deuda pública en función de los resultados de estabilidad fiscal y planes de ajuste de la correspondiente Comunidad. Lo mismo ha de hacerse con el endeudamiento de las corporaciones locales.
- **Someter a control el endeudamiento de las empresas públicas dependientes tanto de la Administración Central, como de las CCAA y de las CCLL:** el recurso al endeudamiento por parte de las empresas públicas puede tener como objetivo evitar los límites impuestos al endeudamiento público por el Pacto de Estabilidad y las leyes de estabilidad presupuestaria, ya que se trata de un pasivo no computable como deuda pública.
- **Lucha contra la morosidad de las AATT:** la morosidad de muchas administraciones, cuyo periodo medio de pago supera al establecido por ley, constituye una fórmula de endeudamiento y financiación que perjudica

gravemente a los acreedores. Debe exigirse al respecto el cumplimiento estricto de la legalidad vigente, garantizando además que los acreedores que denuncien impagos no sufran represalias en forma de pérdida de contratos públicos.

- Podría pensarse en alguna forma de mecanismos de compensación automática en obligaciones tributarias, por los cuales una empresa acreedora de las AATT pudiera estar exenta del pago de las mismas.

#### 4.2 Medidas para resolver el problema de la confusión de competencias

Los cambios anteriores serán insuficientes si no se acompañan de una **delimitación diáfana de las competencias y responsabilidades de cada administración**, que genere dos efectos beneficiosos. En primer lugar, una organización más eficiente de la actuación de las AAPP. En segundo lugar, que la acción de unos votantes más y mejor informados pueda disciplinar el comportamiento presupuestario de las administraciones con que se relacionan. Se trata de que cada administración responda ante los ciudadanos tanto por sus acciones por el lado del gasto, como por las del lado de los ingresos, en todo aquello que sea verdaderamente de su responsabilidad por tratarse de la administración que mejor puede asumir esa competencia.

- **Como principios generales**, en la distribución de competencias **deberían respetarse los de subsidiariedad y eficiencia**. En otras palabras, cada competencia debería ser asumida por aquella administración que mejor pueda desempeñarla.
- Uno de los problemas para abordar la confusión, duplicidad o colusión de competencias es el hecho de que las competencias en su ejercicio efectivo se traducen en servicios públicos y en su desarrollo interno en la Administración en procedimientos. **La situación actual es que las AATT no tienen establecido de forma expresa su catálogo de servicios y los procedimientos que los soportan**. Si esta determinación estuviera hecha y armonizada a nivel territorial, sería relativamente sencillo determinar qué servicios debe prestar cada nivel territorial de la Administración y sería fácil eliminar servicios que ahora los ciudadanos reciben por triplicado o duplicado de varias Administraciones.

- Existen muchas materias a las que se asocian varias competencias distintas y repartidas entre la Administración Central, las CCAA y las Administraciones Locales. Para que cada administración ejerza sus funciones con eficiencia y el ciudadano disfrute de la prestación de un servicio de calidad, deben establecerse mecanismos eficaces de comunicación y coordinación tales como:
  - En el caso concreto de los **municipios pequeños**, esa coordinación podría realizarse, al igual que la prestación de los correspondientes servicios, mediante los consorcios intermunicipales, las mancomunidades o los consejos comarcales. Habría que estudiar además la viabilidad y posibles ganancias de eficiencia asociadas a una reducción del número actual de municipios.
  - En el caso de los **grandes municipios** (áreas metropolitanas) hay también diversas alternativas de coordinación intermunicipal, dependiendo del nivel de compromiso implícito que se desee para tal coordinación: desde un mero contrato de intercambio de información o la contratación común de un proveedor privado, hasta la creación de órganos comunes con responsabilidades supramunicipales e incluso capacidades fiscales. Esta coordinación intermunicipal puede verse complicada o facilitada por la existencia de algún otro nivel administrativo muy semejante al área metropolitana. En esos casos, se hace necesaria la cooperación entre distintos niveles administrativos, delimitando con la mayor claridad posible las correspondientes competencias y capacidades.
- **Habría que estudiar la racionalidad económica y la viabilidad legal de la eliminación de diputaciones provinciales y equivalentes insulares con vistas a su supresión.** Se trata de instituciones que han perdido progresivamente su razón de ser conforme avanzaba el estado de las autonomías, ya que muchos de sus cometidos originales han sido asumidos por ayuntamientos y autonomías. Asimismo, podría terminar de cederse las competencias de las diputaciones hacia estas administraciones.
- Es necesario seguir avanzando en la **simplificación administrativa**, pues ello redundaría en una doble ganancia de eficiencia. Por un lado, se reducen los costes que han de soportar los administrados. Por otro, se reducen los costes en que incurren las administraciones en la prestación de un servicio con evidentes problemas de duplicidades. Para ello hay que profundizar en el desarrollo de una mayor colaboración de la Administración Central con todas

las CC.AA y las corporaciones locales asociadas a la FEMP, tal y como el Gobierno se propuso en el Plan de Acción para la reducción de cargas administrativas.

- **Gestión público/privada:** para la provisión eficiente de determinados servicios, habría que confiar en la cooperación entre sector público e iniciativa privada, mediante el diseño de los oportunos mecanismos que garantizaran la transparencia y rendición de cuentas exigibles en toda actuación pública.
  - Un punto importante para facilitar la colaboración público-privada en la prestación de los servicios públicos con el consiguiente ahorro es la tecnificación/despolitización de este debate. Actualmente las Administraciones Territoriales (y con especial énfasis muchos municipios) prestan servicios que exigen considerables inversiones, tecnología, I+D+i y economías de escala. Esta situación lleva a que soporten un gasto para el que no están preparadas, el servicio se deteriore y el agujero presupuestario se incremente cada año. Los casos de colaboración público-privada se deberían circunscribir a los términos de conseguir la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Es decir, la administración tiene la titularidad y la provisión del servicio, pero nada más; la necesaria inversión en formación del capital humano, los medios, la tecnología y las economías de escala que demandan cualquier servicio público tienen que conseguirse **cediendo la prestación a un operador privado que aporte estas capacidades, limitándose la administración a vigilar que la prestación se realiza conforme a lo estipulado en el contrato público.**

#### 4.3 Medidas para una regulación más eficiente

La complejidad del modelo de organización territorial de nuestro país ha ido acompañada de crecientes problemas en torno a la regulación que rige la actividad económica. Propuestas como las ya comentadas en torno a la delimitación de competencias o al establecimiento de mecanismos de control y rendición de cuentas serían igualmente aplicables al ámbito de la regulación. En ese sentido, habría que **impulsar una cultura y unos mecanismos de evaluación de la normativa, para incrementar la transparencia de la actuación de los reguladores** y su sometimiento a la rendición de cuentas exigible en una sociedad democrática.

Podrían y deberían adoptarse muchas otras medidas, que contribuyan a fortalecer el respeto de tres principios relevantes:

- **La calidad de la regulación:** la productividad, la innovación, la creación de empresas y otras muchas variables clave para la economía española se ven lastradas por el exceso de regulación y la mala calidad de la misma. Nuestro marco regulador debe aspirar a acercarse con rapidez a los estándares internacionales de calidad. Hay que tener en cuenta, además, que en las circunstancias actuales un movimiento de este tipo constituiría un factor de credibilidad y reputación que conviene potenciar. Se trata de que nuestra regulación responda a criterios de calidad, entre los que destacan la estabilidad de la regulación, la oportunidad de su misma existencia y la proporcionalidad entre las cargas que suponen y los objetivos a que aspiran. En esta misma línea, es necesario abordar con decisión la reducción de las cargas administrativas que han de soportar las empresas en todas las etapas de su vida, y que añaden costes innecesarios dañinos para su competitividad. Según las estimaciones del Banco de España, UE y OCDE las cargas administrativas representan un coste para la economía de en torno al 4,6% del Producto Interior Bruto español.
- **La seguridad jurídica:** se trata de un principio fundamental, que todas las administraciones han de respetar en su actividad reguladora. La regulación eficiente y equitativa es aquella constituida por normas claras y predecibles, tanto en su contenido como en su justa aplicación. En este sentido, es absolutamente crucial impedir la discrecionalidad. En su afán regulador, nuestras administraciones parecen haber olvidado que para que la actividad empresarial se desarrolle con dinamismo y capacidad innovadora, es esencial que las normas que rigen esa actividad sean claras, transparentes y estables, y que su cumplimiento escrupuloso quede garantizado por los poderes públicos. Incumplimientos y cambios frecuentes, caprichosos o injustificados de las reglas del juego que rigen una determinada área de la actividad económica o empresarial no sólo perjudican a los agentes que ya operan en la misma. Suponen también un mecanismo disuasorio para la potencial entrada de otros agentes cuya inversión significaría empleo y prosperidad.
- **La unidad de mercado:** cuanto mayor sea un mercado, mayores serán las ganancias en términos de especialización, aprovechamiento de economías de escala, competencia, productividad,... Esto no excluye, desde luego, las

ventajas de los sistemas regulatorios de las AATT, al poder adaptarse estos a las características y necesidades específicas de sus ciudadanos gracias al mayor grado de cercanía entre regulador y administrado. Bajo esas condiciones, la propia descentralización podría llevar a ganancias de eficiencia en un mercado único mediante la competencia entre reguladores por establecer la mejor regulación posible. Pero siempre respetando la libre movilidad de bienes, servicios, personas y factores, con normas que garanticen el acceso a los mercados, así como el libre establecimiento y ejercicio de actividades económicas y profesionales sujetas a algún tipo de permiso administrativo. No pueden permitirse bajo ningún concepto normas, regulaciones o leyes que fracturen el mercado nacional creando barreras de entrada a mercados locales. El problema de la quiebra de la unidad de mercado nace siempre que los gobiernos tratan de impedir la libre competencia, escudándose en razones espurias.

Para lograr una mejor garantía de esos principios, la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas podría elaborar **guías y protocolos de buena regulación, así como evaluar las normativas de todas las Administraciones, a las que también podría asesorar y guiar en una mejor coordinación.** Una alternativa o complemento a la actuación de esta agencia sería una **mayor actividad de carácter más preventivo por parte de la autoridad de defensa de la competencia.**

## 5. Bibliografía

Ahmad, E., Brosio, G. y Tanzi, V. (2008) *Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?* IMF Working Paper/08/67. Fondo Monetario Internacional.

Braun, D. (2008) *Making Federalism More Efficient*. Acta Política, 43, pp.4-25.

CIS (2010) *Barómetro autonómico II. Estudio 2829*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

CIS (2005) *Barómetro autonómico. Estudio 2610*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Consejo de Europa (2008) *Good practices in intermunicipal cooperation in Europe*. Council of Europe. Local and Regional Democracy.

Gómez Agustín, M. (2010) *La metástasis del INI*. Foment del Treball Nacional.

Kjaer, U., Hjelmar, U. y Olsen, A. L. (2010) *Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform*. Local Government Studies. 36(4), pp. 569-585.

KPMG (2009) *Que viene el lobo. La crisis económica global y el sector público*. KPMG asesores.

Instituto de Estudios Fiscales (2010) *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2009*. Área de Sociología Fiscal. Documento 11/10.

Instituto de Estudios Fiscales (2008) *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007*. Área de Sociología Tributaria, Documento 15/08.

Lago Peñas, S. y Martínez Vázquez, J. (2010) *La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado*. Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 192, 1, pp. 129-151.

Singh, R. y Plekhanov, A. (2005) *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*. IMF Working Paper/05/54. Fondo Monetario Internacional.

León, S. y M. Ferrín (2007) *“A quién responsabilizan os cidadáns? A atribución de responsabilidades sobre as políticas públicas nun sistema de goberno multinivel”*, Documentos de Treballo de la Escola Galega de Administración Pública 2.

Swianiewicz, P. (2010) *If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective*, *Local Government Studies*, 36(2), pp. 183 — 203.

Sorribas-Navarro, P. (2006) *(When) Are Intergovernmental Transfers Used to Bail Out Regional Governments? Evidence from Spain 1986-2001*. Document de treball 2006/7, IEB.

## 6. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios

*Anuario 2010 Internacionalización de la empresa española*, Wharton School y Círculo de Empresarios, noviembre 2009.

Documentos Círculo de Empresarios, *Presupuestos Generales del Estado 2011: España en la encrucijada*, octubre/noviembre 2011.

XXVI Edición del Libro Marrón, *Implicaciones de la economía sumergida en España*, septiembre 2010.

Documentos Círculo de Empresarios, *Una industria competitiva, clave para recuperar el crecimiento*, julio/septiembre 2010.

Documentos Círculo de Empresarios, *Prioridad: más empresarios. El empresario como soporte esencial para la creación de empleo*, febrero/marzo 2010.

*Anuario 2009 Internacionalización de la empresa española*, Wharton School y Círculo de Empresarios, noviembre 2009.

Documentos Círculo de Empresarios, *Presupuestos Generales del Estado 2010: Unas cuentas insostenibles*, septiembre/octubre 2009.

Libro Marrón 2009, *Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*, octubre 2009.

XII Premio Círculo de Empresarios, *La Imagen Exterior de España y la Competitividad. Un plan de acción necesario para el futuro de la economía y las empresas españolas*, J. Cerviño Fernández, R. J. Marcos del Blanco, J. Rivera-Camino, y J. Casilimas Quintero, julio 2009.

XII Premio Círculo de Empresarios, *La Imagen Exterior de España y la Competitividad. El posicionamiento estratégico de la marca España*, R. Peralba Fortuny, julio 2009.