



LAS REFORMAS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

CONFLICTOS Y COMPLEJIDAD

Santiago Díaz de Sarralde Miguez
Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre los conflictos y la complejidad que acompañan a cualquier reforma de la financiación autonómica dividiendo la exposición en cuatro bloques: la decisión de base, ¿de verdad se quiere descentralizar?; la definición teórica de los principios para la descentralización y sus –en muchos casos ignoradas– contradicciones; las decisiones metodológicas básicas en relación con la negociación del sistema y la gestión de los conflictos políticos que inevitablemente surgirán en el proceso; y las valoraciones del sistema de financiación, sus reformas y las soluciones propuestas para los indiscutibles problemas pendientes.

Abstract

The purpose of this article is to reflect on the conflicts and complexities that accompany any reform to the system for financing autonomous communities, dividing the matters into four parts: the grassroots decision, do the people really want decentralisation?; the theoretical definition of the principles of decentralisation, and their (often overlooked) contradictions; the basic methodological decisions related to negotiating the system and managing political conflicts that will inevitably arise during the process; and the valuations of the financial system, its reforms and the solutions proposed for the indisputable outstanding problems.

1. Introducción

En 2006, *Mediterráneo Económico* dedicó su décimo volumen a realizar, como recoge su título, «Un balance del Estado de las Autonomías». En el primer párrafo de su capítulo introductorio ya se afirmaba: «Todos los grandes cambios políticos, económicos y sociales demandados tras el fin del franquismo y recogidos en la Constitución del 78, han ido poco a poco siendo interiorizados por la sociedad española sin grandes problemas [...]. Sin embargo, la cuestión autonómica, que objetivamente solo debería haber supuesto una descentralización en la gestión de los recursos y en la toma de decisiones en busca de una mayor eficacia de lo público, no solo continúa sin ajustarse, sino que se ha convertido en el centro del discurso político y también del social».

Hoy, diez años después, con la experiencia acumulada anterior de, al menos, cinco grandes reformas del sistema de financiación de las comunidades autónomas (CCAA), con cientos de

artículos analizando tanto nuestro sistema como los existentes en casi cualquier país del mundo, y con décadas de investigación teórica y práctica sobre los principios de la descentralización fiscal, no parece que nos encontremos precisamente en una situación mucho mejor. En 2006 el debate se centraba en la ola de reformas de los estatutos de autonomía en un contexto de crecimiento económico extraordinario. En 2016, y todavía sufriendo las consecuencias de la peor crisis económica de las últimas décadas, el conflicto ha escalado hasta el planteamiento de iniciativas independentistas que, si bien contaban con precedentes, nunca habían alcanzado en la reciente etapa democrática un auge parecido.

Uno esperaría que en este contexto los partidos políticos –embarcados en el ciclo electoral iniciado en 2015– y el debate público estarían centrados en la discusión de propuestas concretas para superar el problema. Sin embargo, tanto los programas electorales como los debates realizados han evitado entrar a fondo en cuestiones esenciales como la reforma del sistema de financiación¹. El Partido Popular no realiza ninguna propuesta siquiera medianamente detallada. Ciudadanos únicamente concreta la introducción de unos mínimos homogéneos en la imposición patrimonial y sobre sucesiones y donaciones (compartida con Podemos y PSOE). Podemos y sus confluencias ofrecen como solución la segmentación territorial asimétrica de la soberanía popular (aludiendo a un «derecho a decidir» de las «naciones que lo hayan planteado con especial intensidad»), al mismo tiempo que plantea «seducir» a los votantes para que decidan quedarse en España (sin dar pistas de por dónde va dicha seducción). Mientras, el PSOE es el que planteó –ya en 2013– una propuesta más completa, plasmada en una reforma constitucional de carácter federal, si bien tampoco la ha desarrollado en un detalle suficiente como para que los ciudadanos puedan valorar de forma precisa sus consecuencias concretas². Y todo ello pese a que no puede decirse que falten en España análisis y opciones de carácter «técnico»³ como para fundamentar, casi, cualquier tipo de postura.

¿Qué tiene de especial la descentralización fiscal para provocar esta quiebra del sistema de toma de decisiones democrática? Aunque los partidos políticos suelen huir de toda precisión que pueda suponer identificar perjudicados por sus políticas, en otros ámbitos –la fiscalidad sería el mejor ejemplo– el grado de concreción –tanto por lo que se dice que se hará como por lo que se calla– es, en general, mayor. ¿Y por qué pese a la abundancia de propuestas técnicas estas no logran convencer a los partidos para su incorporación al debate político?

La pretensión de este artículo es reflexionar sobre estas cuestiones y, más en concreto, sobre los conflictos y la complejidad que acompañan a cualquier reforma de la financiación autonómica, dividiendo la exposición en cuatro bloques:

¹ Para más detalle puede consultarse SUÁREZ (2016).

² Los documentos pueden consultarse en <http://www.psoe.es/actualidad/noticias-actualidad/reunion-del-consejo-territorial-92531/>.

³ A modo de ejemplo, puede consultarse, además de este mismo volumen de *Mediterráneo Económico*, las actividades realizadas por RIFDE (<http://www.rifde.es/>), Fedea (<http://www.fedea.net/sagaro/>), FUNCAS (<https://www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=1-01143>), FAES (http://www.fundacionfaes.org/es/publicaciones/6327/modelo_de_financiacion_autonomica_2009-el_fracaso_de_una_reforma_politica) o el IEB (<http://www.ieb.ub.edu/2012022056/federalisme-fiscal/federalisme-fiscal#.V2wUPvmLTIU>), entre muchas otras.

- La decisión de base: ¿de verdad se quiere descentralizar? ¿Qué dicen los datos? ¿Qué opinan los ciudadanos? ¿Cómo actúan nuestros políticos e instituciones?
- La definición teórica de los principios para la descentralización y sus –en muchos casos ignoradas– contradicciones: ¿tiene sentido afirmar que hay que maximizar la autonomía y garantizar la completa igualdad? ¿Puede existir un principio de «suficiencia»? ¿Cómo puede articularse la «lealtad institucional»? ¿Deben ser los recursos de las CCAA más «estables»?
- Las decisiones metodológicas básicas en relación con la negociación del sistema y su gestión de los conflictos políticos: ¿puede prescindirse del denominado *statu quo* –o ausencia de perdedores– de partida? ¿Debe negociarse el sistema con las CCAA o en el Parlamento entre los grupos políticos? ¿Es útil el planteamiento de ajuste «gradual»?
- Las valoraciones del sistema de financiación y las soluciones propuestas: ¿es el sistema el responsable de los niveles absolutos de financiación? ¿Puede hablarse de reformas «caras» o «baratas»? ¿Cómo se valora la dispersión? ¿Y el nivel de solidaridad? ¿Son siempre equivalentes más capacidad de decisión y más corresponsabilidad? ¿Cómo puede reducirse la complejidad del sistema?

2. La decisión de base: ¿de verdad queremos descentralizar?

En el mundo encontramos todo tipo de experiencias en cuanto a la organización territorial de las competencias de ingreso y gasto. De acuerdo con Utrilla (2006), aproximadamente un 10 % de los países, que suponen un 40 % de la población mundial (al incluir a algunos de los países más poblados, como India, EEUU, Brasil, Rusia o México), presentan formalmente una estructura descentralizada, si bien entre ellos las diferencias –sobre todo en términos de sistema de financiación– son tremendamente pronunciadas. Incluso entre los países federales más desarrollados (EEUU, Canadá, Australia, Suiza, Austria, Bélgica o Alemania), las divergencias en los modelos son enormes⁴.

En cuanto a la justificación teórica de la descentralización, sin entrar en una exposición académico-técnica, sus postulados son fáciles de entender, si bien al mismo tiempo, difíciles de concretar.

Al acercar las decisiones colectivas a los votantes se permite una mayor adaptación y respeto a las diferentes preferencias de los ciudadanos y un mayor control democrático de estos sobre las acciones de los políticos. Incluso, se abren las puertas a una mayor innovación por parte de los gobiernos descentralizados para abordar los problemas en un clima de competencia. Todo

⁴ Los datos pueden consultarse en: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-levels-of-government.htm>. A modo de ejemplo, en 2013 el porcentaje de ingresos tributarios del gobierno central en los ocho países federales de la OCDE variaba entre el 31 % del total en Alemania y el 80 % de Australia, mientras que el asignado a los gobiernos regionales/estatales va desde el 1,6 % de Austria hasta el 39,6 % de Canadá. En España, de acuerdo con esta fuente, estos porcentajes son del 42,1 y el 13,7 %, respectivamente.

ello debería aumentar la eficiencia en el funcionamiento del sector público y la satisfacción de los ciudadanos con el mismo.

Por supuesto, la teoría también contempla las limitaciones y exigencias de este planteamiento. Por un lado, las virtudes de la descentralización en materia de eficiencia deben ponderarse frente a sus inconvenientes en el caso de que se desaprovechen potenciales ahorros por la existencia de economías de escala en la prestación conjunta de los bienes o servicios, se produzcan externalidades entre las actividades de los diferentes gobiernos que distorsionen la asignación de responsabilidades o existan –o se creen– barreras para la libre circulación entre los distintos territorios. Además, se ha de tener en cuenta que la identificación de responsabilidades requiere una paralela distribución de las competencias en materia de gastos e ingresos públicos, base de la tan reclamada corresponsabilidad. Por último, ha de tenerse en cuenta que la descentralización en entornos en los que la capacidad fiscal –riqueza o nivel de renta– sea muy diferente entre territorios requiere instrumentar mecanismos de nivelación –solidaridad– que permitan conjugar libertad y capacidad para decidir sobre el nivel, calidad y concreción de los dichos gastos e ingresos públicos de todos los ciudadanos de un país independientemente de su lugar de residencia.

La descentralización nos propone ser más eficientes y más democráticos, pero comporta una gran complejidad intrínseca. No es nada fácil estar unidos y a la vez tener autonomía, compartir algunas actividades y ser independientes en otras, permitir la diferencia sin olvidar la solidaridad. No oculta los problemas, pone el foco sobre ellos para intentar resolverlos. Cuantas mayores diferencias haya entre los territorios, más útil y necesaria será la descentralización. Y también, en cierta forma obviamente, más difícil hacer que funcione.

En definitiva, hay experiencias y argumentos para centralizar o descentralizar (y en caso de hacerlo, de muchas formas diferentes), sin embargo de lo que no hay duda es de que durante los últimos cuarenta años en España hemos optado *de facto* por la descentralización y, con aciertos y errores, las cifras muestran que la estructura de nuestras finanzas públicas es, al menos en las cifras agregadas, asimilable a la de los estados federales: con los datos de la OCDE, en 2014 el Gobierno central –incluyendo Seguridad Social– es responsable del 57 % del gasto, las CCAA del 32 % y las entidades locales del 11 % (por ejemplo, en Alemania los porcentajes son: 60,5; 22,5 y 17 %; en Suiza: 42; 38 y 20 %; en Bélgica: 62; 25 y 13 %⁵).

Por otra parte, las encuestas disponibles muestran, en general, un grado de conocimiento de las responsabilidades en materia de gasto de las distintas administraciones aceptablemente elevado teniendo en cuenta lo difícil que puede ser en ocasiones ofrecer un respuesta inequívoca (algo más del 50 % atribuyen la sanidad y la educación de forma exclusiva a las CCAA⁶, con un 16 % adicional que considera que es una responsabilidad compartida; seguro de desempleo o pensiones se asigna a la administración central por entre un 70 y 80 %; jardines, bibliotecas, gestión de residuos se asignan mayoritariamente a las administraciones locales). Lo que es más,

⁵ Los datos completos para los países de la OCDE pueden consultarse en: <http://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>.

⁶ Pregunta 30 de Opinión Pública y Política Fiscal, CIS (2015). Estos mismos resultados ya habían sido anticipados por el Instituto de Estudios Fiscales, IEF (2011).

cuando la pregunta sobre «quién se cree que es el responsable» se acompaña de otra respecto a «quién se desearía que fuese el responsable», «se observa principalmente un trasvase desde la responsabilidad estatal o local, hacia las CCAA o la responsabilidad compartida»⁷, con el resultado contrario para la administración central. Por el lado de los ingresos impositivos⁸, si bien los resultados no son positivos en la correcta identificación de los responsables, prevaleciendo en todas las grandes figuras –IRPF, IVA, impuestos especiales, impuesto de sociedades– la opinión de que corresponden exclusivamente al Estado central, se repite la preferencia por una mayor participación de las CCAA, ya sea de forma exclusiva o compartida⁹.

Cuándo se les pregunta a los ciudadanos más directamente por su opción preferida entre tres afirmaciones que, en esencia, defienden la recentralización, reformar el sistema actual para aumentar su eficiencia o mayor descentralización¹⁰, las opiniones aparecen bastantes divididas: 42,7; 30,4 y 26,9 %, respectivamente. El CIS también realiza un seguimiento similar de esta cuestión con resultados similares, si bien algo más proclives a la descentralización¹¹: un 33,7 % respalda un estado sin autonomías o el estado autonómico actual con mayor centralización (21,5 y 12,2 %, respectivamente); el 40,7 % la situación actual; y el 25,6 % una mayor autonomía o, incluso, la posibilidad de autodeterminación (15 y 10,6 %, respectivamente).

Otra forma indirecta de valorar el mayor o menor apoyo ciudadano a la descentralización podría ser recurrir a la medición de la identidad nacional subjetiva, medida por el CIS¹². Mota (2015) hace un seguimiento de esta cuestión entre 1992 y 2015, concluyendo que «se observa una estable mayoría de ciudadanos (en torno al 50 %) que manifiesta un sentimiento de identidad dual y complementaria, tan español como de su comunidad autónoma, al tiempo que las identidades o sentimientos nacionalistas excluyentes se han mantenido también relativamente estables, por debajo del 20 % en el caso del sentimiento español y por debajo del 10 % los sentimientos nacionalistas o autonómico territoriales», con lo cual considera que «resulta indudable el éxito del modelo autonómico en la generación de identidades político-territoriales duales y compatibles que favorecen la integración nacional y, por ende, la estabilidad del sistema federal democrático». En todo caso, hay que destacar que estos «sentimientos» no son homogéneos en todas las autonomías. Aunque la opción dual y complementaria es también la mayoritaria, en el País Vasco y en Cataluña se sitúa actualmente en torno a unos diez puntos por debajo de la media, mientras que el sentimiento nacionalista autonómico alcanza prácticamente el 25 %¹³.

⁷ IEF (2011): este mismo resultado se registra en los estudios equivalentes realizados por el IEF en los años 2006, 2007 y 2008, también disponibles en la página web de esta institución; pp. 59.

⁸ IEF (2011); pp. 59.

⁹ Hay que tener en cuenta que el trabajo de campo de esta encuesta se realizó entre el 15 de octubre y el 16 de noviembre de 2010, antes de que la reforma aprobada a finales de 2009, que amplió la participación tributaria de las CCAA, pudiese tener efectos prácticos en, por ejemplo, la declaración del IRPF o la aprobación anual obligatoria por parte de las autonomías de su tarifa. De hecho, el ejercicio de la autonomía de las CCAA en esta materia aumentó notablemente con posterioridad, sin embargo, es de lamentar que ni el IEF ni el CIS hayan continuado con estas preguntas, impidiendo constatar de forma completa y fiable sus efectos. La edición de 2013 del denominado «barómetro fiscal» del IEF sí recupera un bloque de preguntas relacionadas con la descentralización, si bien, en mi opinión, su diseño sería bastante discutible, sesgando de principio las respuestas con planteamientos como denominar al bloque «Valoración de diferentes medidas dirigidas a conseguir una mayor eficiencia del estado autonómico» o al preguntar por el grado de acuerdo o desacuerdo con medidas del tipo «Corregir duplicidades entre el Estado Central y las CCAA para evitar gastos innecesarios e ineficacias en los servicios públicos y prestaciones sociales» o «Asimilar las competencias de todas las CCAA para evitar desigualdades». El subrayado es mío, pero incluso sin ella parece difícil no estar bastante de acuerdo.

¹⁰ IEF (2013); pregunta 24; pp. 55.

¹¹ CIS (2016): Barómetro de abril, pregunta 19, porcentajes recalculados excluyendo ns/nc (8,3 %).

¹² Véase, por ejemplo, la pregunta 20 del barómetro del CIS de abril de 2016.

¹³ Especialmente llamativa es la evolución en Cataluña, sobre todo desde 2010, con una subida del sentimiento nacionalista catalán de más de 10 puntos.

En resumen, hemos optado en la práctica por convertirnos en un país claramente descentralizado, los ciudadanos parecen haber identificado la nueva estructura de responsabilidades en cuanto al gasto público, aunque no respecto a los impuestos, y muestran un respaldo relativamente elevado hacia el proceso, si bien con reticencias, en un sentido centralizador, de una parte importante de la población en general y, paralelamente, con un reciente auge del sentimiento independentista, en especial en Cataluña.

Desde un punto de vista diferente, pueden observarse comportamientos políticos y estructuras institucionales que pueden dificultar el buen funcionamiento del sistema descentralizado en España. Aunque quizá anecdótico, es llamativo que la OCDE haya tenido que crear una categoría especial para España a la hora de clasificar a los países: no podía encuadrarlo entre los *federal countries* ni entre los *Unitary Countries* sin ofender sensibilidades o faltar a la realidad, con lo cual hemos acabado siendo los únicos representantes de un extraño híbrido, los *regional countries*, constitucionalmente no federal, pero altamente descentralizado. Pero hay muchos más ejemplos.

Nuestro Senado, pese a tener la función nominal de cámara de representación territorial es, en la práctica irrelevante para el proceso descentralizador. El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) ocupa formalmente su puesto siendo el encargado de la coordinación de todos los aspectos de relevancia financiera del proceso descentralizado (inversiones; endeudamiento; estabilidad presupuestaria; financiación; etc.¹⁴), elevando sus acuerdos al Gobierno en forma de recomendaciones. Pues bien, pese a la importancia de su labor, sus reuniones no están abiertas al público ni a la prensa y para la adopción de los acuerdos¹⁵ la Administración central dispone de los mismos votos que todo el conjunto de comunidades y ciudades autónomas, mientras que estas cuentan con un voto cada una independientemente de su población (Melilla con 84.000 habitantes cuenta tanto como Andalucía con una población cien veces mayor). En algunos aspectos, como es la distribución de los objetivos de déficit, las consecuencias son especialmente perversas. La Administración central puede atribuirse una mayor margen mientras presiona al resto de entidades, especialmente a las CCAA pero también a la Seguridad Social, con metas prácticamente inalcanzables, prefigurando los culpables de cara a la presentación de los resultados y alimentando las quejas sobre la irresponsabilidad fiscal de las autonomías o la insostenibilidad de la Seguridad Social¹⁶.

La articulación del sistema de recursos y garantías permite que se den casos como que un estatuto de autonomía aprobado por el Parlamento nacional y refrendado en referéndum por la ciudadanía en su territorio de aplicación sea sometido posteriormente a su control por parte del Tribunal Constitucional. ¿No debería ser este control de constitucionalidad previo para evitar un conflicto de este calibre entre la soberanía popular y la división de poderes?

¹⁴ Artículo 3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Pese a formar parte también del CPFF, las relaciones con el País Vasco y Navarra son diferentes, desarrollando la mayor parte de la conexión bilateral en las Comisiones Mixtas.

¹⁵ Por dos tercios de los votos en primera votación y por mayoría absoluta en la segunda (artículo 10.3 del Reglamento del CPFF).

¹⁶ Sobre este aspecto puede consultarse DÍAZ DE SARRALDE (2016a).

Los resultados del sistema de financiación, plasmados en su liquidación, ya llevan cinco años (entre 2012 y 2016) sin ser presentados en una rueda de prensa ni explicados en público por el Gobierno.

Prácticamente cada vez que el Gobierno central (y en gran parte la mayoría de los partidos) presenta una reforma impositiva, lo hace como si las CCAA no compartiesen la recaudación y/o las competencias normativas en las principales figuras tributarias. El caso del IRPF es particularmente sangrante, ya que pese a existir dos tarifas completamente separadas en la base general, instrumentadas para cumplir con la cesión del 50 %, y pese a constituir el principal recurso tributario autónomo de las comunidades, los anuncios realizados ignoran totalmente este hecho, falseando su cuantificación y supuestos beneficios.

Y frente a todo esto, la respuesta de la prensa y de las CCAA es, en general¹⁷, de resignación o, incluso, indiferencia. Prácticamente no se cuestionan las reuniones secretas, el sesgado proceso de toma de decisiones, la ausencia de transparencia o la falsedad en cuanto a los anuncios de reformas fiscales. La Administración central o bien toma como «menores» a las CCAA, tutelándolas en todas las decisiones financieras relevantes e ignorando en muchos casos su autonomía, o bien las utiliza como «chivos expiatorios», alimentando su desprestigio, mientras las CCAA, por un interés político comprensible pero dañino, en la mayoría de las ocasiones se limitan a quejarse de los aspectos en los que siente perjudicadas individualmente.

Entonces ¿queremos realmente descentralizar? La respuesta es que ya nos hemos descentralizado, y mucho. Pero hay razones para dudar de que este impulso, pese a haber participado activamente en él partidos de todas las ideologías y tener un respaldo ciudadano, cuente con el convencimiento de fondo necesario para hacer que funcione adecuadamente. Nos hemos quedado, como miembros únicos del club de los *regional countries*, en tierra de nadie. Una opción perfecta para que gane fuerza un escenario polarizado, en el que será difícil alcanzar soluciones mayoritarias: las opciones intermedias (de reforma del sistema para mejorar su estructura federal, la coordinación, el proceso de toma de decisiones, la transparencia y la visibilidad de las responsabilidades) suman, paradójicamente, rechazos de los dos lados opuestos del espectro (recentralizadores e independentistas), mientras que estas opciones radicales cosechan, simultáneamente, grandes adhesiones y frontales rechazos.

3. La definición teórica de los principios para la descentralización y sus contradicciones

Los principios sobre los que debe basarse la actividad financiera de las CCAA aparecen recogidos en los artículos 1 y 2 de la LOFCA: autonomía financiera; ausencia de privilegios y barreras fiscales; estabilidad y sostenibilidad como competencia estatal; garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, independientemente

¹⁷ Con la notable excepción del conflicto generado a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

te de la comunidad autónoma de residencia; corresponsabilidad; solidaridad; suficiencia; y lealtad institucional¹⁸.

En principio habría poco que discutir sobre los mismos si se interpretaran como guías generales de actuación que, aun siendo individualmente deseables, deben hacerse compatibles entre sí dado que implican conflictos solo abordables desde el compromiso, siendo imposible su maximización por separado. Algo, en mi opinión, bastante obvio. Sin embargo, en demasiadas ocasiones su análisis se realiza por separado, desembocando en valoraciones inequívocamente negativas y en propuestas de solución que olvidan las restantes dimensiones.

El conflicto más obvio es el existente entre autonomía –capacidad para decidir el nivel y composición de ingresos y gastos– y solidaridad –entendida como consecución de alguna determinada equivalencia de financiación a través de los mecanismos de nivelación y con equivalencia de esfuerzo fiscal¹⁹–. La autonomía extrema implica independencia y la nivelación total centralización. En consecuencia, en un país descentralizado no se puede pretender ni total autonomía, ni total nivelación. El grado relativo de consecución de ambos positivos principios es lo difícil de acordar.

Otro conflicto, surge respecto al principio de suficiencia. Tal y como establece la LOFCA, las comunidades deberían contar con recursos suficientes para el ejercicio de las competencias propias. En la actualidad, desde el punto de vista económico y lógico no tiene el menor sentido y no puede generar más que insatisfacciones. ¿Cuál es el nivel de recursos suficiente para prestar la sanidad o la educación? ¿Pueden medirse las necesidades de gasto en términos absolutos y asegurarse? En el origen del proceso de descentralización y en los sucesivos traspasos de competencias, mediante transferencia desde la Administración central a las autonomías, la suficiencia tenía todo el sentido, como exigencia de transferencia de los recursos o costes asociados a la prestación cuya responsabilidad se trasladaba –el denominado coste efectivo–, pero una vez finalizados los traspasos y con un sistema de financiación en funcionamiento las necesidades de gasto solo pueden medirse y asegurarse en términos relativos²⁰ y en relación al esfuerzo fiscal que se pueda o se decida realizar. La exigencia de «suficiencia» tiene atractivo político, no tiene coste y siempre puede invocarse ante cualquier problema, desviando la responsabilidad y proporcionando una falsa sensación de seguridad al ciudadano, pero su concreción –en valores absolutos, repito– es sencillamente imposible.

La lealtad institucional es otro principio intrínsecamente ligado a la aparición de conflictos, si bien en este caso su existencia es indispensable: la separación total en cuanto a sus efectos de las medidas adoptadas por el Estado y las CCAA es prácticamente imposible y, en

¹⁸ La reforma de 2015 ha añadido un nuevo principio de «prudencia financiera», entendida como «el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste».

¹⁹ El concepto de «igual esfuerzo fiscal» presenta el riesgo de malas interpretaciones como revela la propia sentencia del Tribunal Constitucional a este respecto anulando la referencia al mismo en el Estatuto de Cataluña. Sin embargo, entendido tal y como es utilizado en la literatura del federalismo fiscal, como una estructura impositiva de referencia (definición de base, tipos y deducciones) respecto a la cual cualquier subida supone un mayor esfuerzo –y debe ser aprovechada por la comunidad que lo realice– al igual que cualquier rebaja implica un menor esfuerzo –que debe simétricamente ser soportado por dicha comunidad– es imprescindible para el buen funcionamiento de un sistema descentralizado con corresponsabilidad.

²⁰ De ahí el uso de las variables del sistema de financiación para medir las necesidades (población, necesidades de cobertura sanitaria –por grupos de edad–, población en edad escolar, dispersión, superficie, insularidad y población mayor de 65 años), conformando de forma ponderada la población ajustada para la distribución anual del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

cierta forma, indeseable. Lo importante es reconocer las responsabilidades y reequilibrar sus consecuencias financieras. Si, por ejemplo, queremos que el IRPF tenga ciertas características comunes en todo el territorio (en especial la definición de las bases, la estructura básica del impuesto o la tributación de las rentas del capital) por motivos de sencillez administrativa, minimización de los costes de cumplimiento, transparencia y eficiencia, y, al mismo tiempo, hacer esto compatible con la posibilidad de que las CCAA ejerzan sus competencias en materia de tipos impositivos y deducciones (los elementos más transparentes y menos complejos) es imposible evitar los efectos cruzados. De igual forma, la labor de la Administración central en la definición de las características básicas de ciertas prestaciones (pensemos en la sanidad, la educación, la dependencia o, en general, la interconexión de los sistema de información o la elaboración de plataformas de compra conjunta), creando un marco básico común sobre el que puedan construir las CCAA sus propuestas específicas, no implica solapamiento, sino, al contrario, coordinación.

En definitiva, aspirar a la separación total de las competencias entre los diferentes niveles de administración como vía para evitar algunos conflictos crearía inevitablemente otros (complejidad extrema en los impuestos, barreras comerciales, descoordinación en prestaciones básicas). La lealtad institucional no pretende únicamente que no se produzcan los efectos cruzados entre competencias (aunque también, en los casos en que sea perfectamente evitable), sino que estos efectos se reconozcan, midan y compensen. Por supuesto, los mecanismos y cálculos necesarios para ello serán complejos y discutibles, pero, de nuevo, es la única manera de hacer compatibles los distintos principios.

Por último, el principio de estabilidad y sostenibilidad financiera como competencia estatal es totalmente necesario e indiscutible, sin esta labor de coordinación y ordenamiento los incentivos individuales al incumplimiento serían incontrolables dadas sus características de bien público global. Sin embargo, es un caso claro en el que tener «el poder» debería implicar más responsabilidad que privilegios. En especial, tener la competencia para distribuir los esfuerzos derivados de la consolidación presupuestaria entre los diferentes niveles de gobierno no debería desembocar en la fijación de objetivos sesgados en contra del resto de administraciones. No implica que puedas decidir como quieras porque es «tu competencia»²¹. Al mismo tiempo, tampoco significa que se puedan aislar de forma absoluta las finanzas de las CCAA, por muy importantes que sean algunas sus competencias, de los vaivenes de la actividad económica. La creación de fondos especiales para la garantía de estabilidad de ciertas prestaciones chocaría frontalmente con la autonomía, obligando a instrumentar transferencias condicionadas parciales o porcentajes de gasto por partidas. En mi opinión, solo una correcta aplicación de la legislación de estabilidad presupuestaria basada en la vinculación de la evolución de los gastos al comportamiento estructural de los ingresos puede contribuir a que, a medio y largo plazo, las decisiones en cuanto al nivel de las prestaciones sean sostenibles (obligando al superávit en épocas de crecimiento por encima del potencial estable y permitiendo el déficit en época de crisis).

²¹ De nuevo hay que recordar lo sucedido en la práctica en esta materia, en contra del CCAA y de la Seguridad Social, contribuyendo a alimentar sin fundamento las acusaciones de despilfarro y el desprestigio de la descentralización. Sobre este particular puede consultarse DÍAZ DE SARRALDE (2016b).

4. La negociación del sistema y su gestión de los conflictos políticos

El sistema de financiación es, quizá más que ningún otro aspecto de la articulación del sector público, un sistema negociado. Es un acuerdo: entre partidos, dentro de los partidos, entre CCAA, entre CCAA y el Estado, entre los partidos políticos y los ciudadanos. Y es lógico que así sea. Como hemos intentado resumir en los dos apartados anteriores, la descentralización es una opción, y una que puede adoptar muchas formas y grados diferentes. Los principios que la guían nos dan recomendaciones técnicas sobre ciertas cosas que no deberíamos hacer, pero raramente concretan exactamente lo que sí se debería hacer. Se trata de gestionar conflictos y es necesario llegar a compromisos asumibles por las diferentes partes.

Por todo ello, la forma en la que se aborde la negociación es esencial –aunque no suficiente– para anticipar el posible éxito o fracaso.

El principal aspecto de discusión y crítica, sobre todo desde una perspectiva técnica, en relación a cómo se han desarrollado las negociaciones del sistema es la cláusula de partida de respeto del *statu quo* o «ausencia de perdedores», en términos absolutos, en el año cero de la reforma. Muy resumidamente, se acusa a esta condición de haber contribuido a perpetuar las divergencias de financiación entre CCAA, derivadas de las diferencias de inicio existentes en el momento de la cesión de las competencias al coste efectivo de su prestación, e imposibilitar su corrección en las sucesivas reformas.

Lógicamente, sin esta restricción las «soluciones» técnicas serían mucho más fácilmente aplicables. Por ejemplo, con datos de 2013²², bastaría con reasignar aproximadamente un 2 % de los recursos del sistema de las CCAA que tienen una financiación per cápita²³ superior a la media (10 comunidades, el 45 % de la población) hacia el resto para lograr la igualdad en la financiación por habitante. Eso sí, habría que convencer a Cantabria para que renunciase a un 23 % de su financiación, La Rioja a un 16 %, Extremadura a casi un 10 %, Castilla y León, Aragón o Asturias a un 7 %, Galicia un 3 % y Madrid, Baleares y Castilla-La Mancha algo menos del 1 %, para que Cataluña ganase menos del 1 % y Andalucía, Canarias, Murcia y Valencia en torno al 5 %.

Como apunta Cuenca (2016) al desarrollar esta cuestión con resultados muy similares, podría pensarse en evitar los perdedores, utilizando una aportación del Estado de cuantía equivalente para elevar a la media la financiación de las CCAA que actualmente tienen una financiación inferior a la misma, sin embargo, además de ser muy difícil de aceptar por parte del resto²⁴, lógicamente no se suavizarían en gran medida las divergencias máximas, que actualmente alcanzan los 35 puntos y que únicamente se reducirían hasta los 30 (al no dis-

²² La última liquidación del sistema disponible en el momento de redacción de este trabajo (verano de 2016).

²³ Algo menos de 2.000 millones. Cálculos propios basados en las cifras oficiales de Liquidación del Sistema de Financiación, realizados en términos de recursos normativas, competencias homogéneas y población ajustada por necesidades.

²⁴ Sobre esta cuestión volveremos más adelante en relación con las críticas recibidas por algunos fondos del sistema, en concreto el Fondo de Convergencia-Competitividad.

minuir la dotación de las CCAA «mejor» financiadas). Por supuesto, como de nuevo afirma Cuenca, es impensable siquiera elevar la financiación de todas las CCAA al nivel de las mejor financiadas, evitando así perdedores, ya que implicaría aumentar los recursos del sistema, aproximadamente, en un 30 %.

Curiosamente, además, la cláusula de *statu quo* suele ser reclamada por prácticamente todas las CCAA en todas las circunstancias, ya sea directamente o a través del principio de suficiencia²⁵, entendiéndolo en este contexto como que la financiación mínima que se necesita para desempeñar sus competencias es precisamente de la que se dispone con el sistema que se pretende modificar. Suele ser el punto de partida a partir del cual prevalece, en el ambiente de incertidumbre que rodea toda negociación, la aversión a las pérdidas²⁶ tal y como postularon Kahneman y Tversky (1979), padres de la Economía del Comportamiento, todavía no muy incorporada al cuerpo principal de nuestra disciplina.

Como salida a este bloqueo a las pérdidas a corto plazo, algunas propuestas plantean la gradualidad, una transición suave, de forma que el ajuste hacia la convergencia en términos de financiación per cápita se produzca en un periodo amplio y, a ser posible, a través de la distribución de los incrementos de financiación del sistema, de forma que no se produzcan pérdidas en la financiación en valores absolutos o nominales. En definitiva, que las CCAA que tengan una financiación por encima de la media acepten renunciar a incrementos²⁷ de su financiación en tanto el resto no haya alcanzado su nivel. Esto implicaría que Cantabria, con una financiación formalmente superior a la media en 30 puntos, debería comprometerse a que sus recursos no crezcan durante 13 años para que Madrid, Cataluña o Baleares –actualmente en torno a la media– la alcancen si suponemos una tasa de crecimiento de la financiación per cápita de estos del 2 % real anual. Castilla y León, Aragón o Asturias (unos 6 puntos por encima) tendrían que congelar sus recursos durante tres años con el mismo objetivo.

Este mecanismo lógicamente podría atenuar los ajustes necesarios en las comunidades perjudicadas, ya que en vez de recortar de forma inmediata las prestaciones, debería renunciar a incrementarlas. Sin embargo, es muy discutible que favoreciese el acuerdo al menos si aceptamos los postulados de la teoría de juegos entre agentes racionales, que aplicados a la búsqueda del equilibrio en juegos finitos (como sería en esencia un acuerdo de este tipo) aplicaría la inducción hacia atrás y el descuento al presente de las pérdidas futuras. De forma menos técnica y más obvia: es muy difícil que los responsables políticos acepten un trato que en esencia significa salir perdiendo respecto al sistema actual durante varios años. Además, ¿qué ejercicio de la corresponsabilidad podría esperarse en este escenario pautado de evolución de los recursos?

Para superar estos inconvenientes, se puede acompañar la propuesta anterior de un cambio estructural en la forma en que se han negociado los acuerdos en nuestro país, sustituyendo su discusión multilateral en el CPFF y la aceptación bilateral del nuevo sistema por parte de cada una de las comunidades por un acuerdo entre partidos políticos a aprobar en el Congreso

²⁵ Un principio que todas incorporan en sus estatutos de autonomía.

²⁶ De forma resumida, implica que, estadísticamente, las personas estamos más dispuestos a actuar para evitar una pérdida que para lograr una ganancia de igual cuantía.

²⁷ Total o parcialmente (en cuyo caso se alargaría, lógicamente, el periodo de convergencia).

de los Diputados. Esta opción presenta, en mi opinión, dos inconvenientes. En primer lugar, es muy difícil que el sistema de financiación sea aceptado por las CCAA sin su participación directa en las negociaciones y casi incompatible con el concepto mismo de autonomía, todo lo cual dañaría el respaldo social y político a cualquier posible nuevo sistema, por muy potencialmente positivo que fuese en cuanto al alcance de los necesarios equilibrios, por ejemplo, entre autonomía y solidaridad. En segundo lugar, parece difícil que un partido de implantación nacional se atreva a aprobar, aun teniendo mayoría, un cambio que perjudique casi a la mitad de la población (incluso favoreciendo, relativamente, a la otra mitad). Igualmente difícil es que, de cara a evitar el coste electoral, se pueda lograr un acuerdo con el resto de partidos. Los incentivos a participar en ese acuerdo, sobre todo desde fuera del gobierno, son prácticamente nulos, más teniendo en cuenta el papel que podrían jugar los movimientos regionalistas, nacionalistas o populistas.

Hasta este punto, la exposición puede parecer desalentadora: es muy difícil que no se respete el *statu quo* a la hora de negociar el sistema y, si se respeta [...] nada cambia. Pero ¿es verdad que nada cambia?

La reforma de 2009²⁸, apoyándose en las anteriormente realizadas, profundizó en la autonomía (cediendo hasta el 50 % del IRPF y del IVA, por ejemplo), el ajuste a las necesidades (con el recálculo anual por primera vez de las capacidades y las necesidades de cada autonomía), y redujo la dispersión en la financiación por habitante aproximadamente en un 30 % (en 2009 antes de la reforma era de 45 puntos y tras la misma de 30²⁹). Las comunidades más perjudicadas por el sistema anterior a la reforma (2009) eran (por orden): Islas Baleares, Valencia, Canarias, Murcia, Madrid, Cataluña. Las más beneficiadas por la reforma (también por orden de más a menos): Islas Baleares, Canarias, Valencia, Madrid, Cataluña y Murcia.

Cataluña, como Madrid o Baleares, tiene ahora una financiación esencialmente igual a la media –remediando la injusta situación previa, en la que los ciudadanos de las regiones más ricas contaban al final con financiación inferior a la media; por cierto, no se trata de «limitar la solidaridad», como a veces se dice cometiendo un error mayúsculo en términos técnicos y políticos, sino de corregir las injusticias que se cometían en el nivel individual—. Y Valencia fue una de las grandes beneficiadas por la reforma en términos relativos, pasando en la actualidad a ser receptora neta de recursos. Los que peor estaban –los ciudadanos de las CCAA peor financiadas– son lo que más beneficiados salieron de la reforma (el resto simplemente se beneficiaba «menos»). Y todo ello con la aceptación explícita de todas y cada una de las CCAA. Ninguna decidió quedarse fuera del nuevo sistema.

Y desde el 2009 el sistema ha venido funcionando en medio de la peor crisis nacional e internacional de las últimas décadas. Con unos resultados que, en muchos aspectos, podrán ser mejorables, pero que en lo esencial están muy alejados de las críticas fáciles y generales que se realizan. Las comunidades que aportan financiación al resto son aquellas con mayor

²⁸ DÍAZ DE SARRALDE (2016c).

²⁹ Y lo que es más relevante y describe mejor la dispersión, la desviación típica ponderada pasó de 8 a 5 puntos. Esto es la distancia media de los individuos a la media de financiación per cápita quedó reducida a 5 euros por cada 100.

capacidad fiscal (riqueza), por orden: Madrid, Islas Baleares, Cataluña. Las que reciben esta aportación solidaria son, de nuevo por orden: Canarias, Extremadura, La Rioja, Castilla-La Mancha, Cantabria, Galicia, Castilla y León, Andalucía, Murcia, Asturias, Aragón y Valencia. Con escasas excepciones (Cantabria, Aragón y Asturias) coinciden con las comunidades cuya capacidad fiscal está por debajo de la media.

Es cierto que muchos problemas del sistema subsisten (el cálculo de las entregas a cuenta y las previsiones de ingresos; la conexión con los sistemas forales; la visibilidad de las responsabilidades de ingresos y gastos; el análisis técnico de los resultados y su difusión; la corresponsabilidad en la gestión de la administración tributaria; el vínculo con los mecanismos de estabilidad presupuestaria; el respecto a la ordinalidad entendida como solidaridad interterritorial compatible con la solidaridad entre individuos; etc.) pero, en mi opinión, sí se ha avanzado en la buena dirección, como, a grandes rasgos, se hizo en las reformas anteriores.

Y para lograrlo, en primer lugar, se combinó la incorporación de recomendaciones técnicas que buscaban mejorar, dinámica y gradualmente, el sistema (en cuanto a autonomía y corresponsabilidad³⁰ y medición y ajuste anual de las necesidades y capacidades en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales) con el mantenimiento del statu quo inicial a través del Fondo de Suficiencia.

En segundo lugar, se distribuyeron los recursos adicionales³¹ de forma que, si bien todos ganaban algo de cara a defender su postura en los respectivos territorios, se utilizaban criterios objetivos que, como se ve en los resultados, disminuían las diferencias en financiación per cápita.

Y, finalmente, se introdujeron los Fondos de Convergencia. Uno de ellos, el de Coordinación, resultado de las exigencias políticas para lograr el acuerdo pero sometido a reglas explícitas de cálculo³². Mientras que el principal, el de Competitividad³³, se destinaba a reducir las diferencias de financiación per cápita y converger a la media, distribuyendo recursos solo entre las CCAA que cumplieren cada año los requisitos de entrada.

Curiosamente, este Fondo es uno de los más criticados pese a que, en esencia lo que consigue es distribuir recursos de forma totalmente focalizada contribuyendo a resolver uno de los principales problemas del sistema. Entre las críticas está su inestabilidad, dado que dependen de los datos de cada año sin haber prefijado en el momento cero su distribución, y su fórmula de distribución, proporcional a la población de todas aquellas comunidades que cumplan los requisitos y no a la distancia relativa de cada una de ellas al objetivo final de convergencia. En cambio, pocos se preocupan por cómo pudo ser aceptado por las CCAA un fondo que repartía una cantidad equivalente al 70 % de los restantes recursos adicionales y que más de la mitad de ellas no cumplía las condiciones para beneficiarse de él en 2009 (y muchas probablemente

³⁰ Incluso se discutieron otras que en su momento resultaron estar demasiado «verdes» para ser aceptadas, como es la cesión de capacidad colegiada en el IVA o los impuestos especiales.

³¹ A este respecto se ha criticado que el «coste» (sobre esto volveremos más adelante) de la reforma fue muy elevado, cuando de forma paralela se reclaman más fondos para las CCAA en búsqueda del equilibrio vertical. Habría que plantearse cómo tendrían que haber sido los recortes en sanidad o educación durante la crisis económica sin estos recursos adicionales.

³² Y cuyo encaje lógico debería haber sido con los Fondos de Compensación Interterritorial, pero a veces la política presenta extrañas reticencias a la lógica.

³³ Respecto a este peculiar y, en mi opinión, desafortunado nombre, solo reiterar lo dicho al final de la nota anterior.

tampoco en un futuro cercano). En mi opinión, son precisamente las características cuestionadas las que facilitan el acuerdo. Por una parte, al no estar prestablecido desde el momento inicial qué CCAA van a ser las beneficiarias del fondo, los criterios de acceso al mismo son los que cobran protagonismo, y estos son difícilmente criticables; al mismo tiempo permite que comunidades que en el momento inicial no se beneficien del mismo los perciban como un seguro respecto a posibles contingencias futuras que les sitúen entre los necesitados de apoyo financiero³⁴. Y por otra, el método de reparto permite que, poniendo un límite al coste para el Estado³⁵, todas las comunidades que cumplan los criterios puedan beneficiarse.

En definitiva, en mi opinión, cuando no es posible prescindir de la ausencia de perdedores a la hora de negociar una reforma, la única forma de mejorar los resultados es combinar los criterios técnicos, los argumentos de justicia y la dinámica a futuro del sistema. Por último, también ayudaría que los juicios respecto a los fallos del sistema, que orientan las opciones de reforma, fueran lo más ponderados posible, aspecto del que se ocupa el siguiente apartado.

5. Las valoraciones del sistema de financiación y las soluciones propuestas

El planteamiento de los problemas es, al menos, tan importante como la búsqueda de las soluciones. En este epígrafe se recopilan algunos ejemplos de cómo un planteamiento, en mi opinión, equivocado puede arruinar la mejor de las soluciones.

En primer lugar una consideración que, si bien no suele estar presente en los análisis técnicos, es una constante en los medios de comunicación. En sentido estricto, el sistema de financiación no puede asegurar los niveles absolutos de financiación de las CCAA y sus variaciones, sino contribuir a que otros aspectos, igualmente importantes, como son la distribución relativa de los recursos entre comunidades y su capacidad para aumentarlo o disminuirlos de forma autónoma, sean los deseados. Sí es cierto que una adecuada composición de la cesta de recursos, lo más simétrica posible a la que financia a la Administración central³⁶, contribuirá a que la evolución dinámica de la financiación sea paralela, pero ante una crisis general de ingresos, como la que se ha producido en España, ningún sistema puede asegurar los niveles absolutos de financiación de las autonomías. Valorar el sistema en función de esta consideración solo contribuye a la confusión.

Yendo más directamente a la valoración de las reformas del sistema, se ha hecho habitual calificar a las mismas de «caras» o «baratas», en función de la cantidad de recursos adicionales que aporta la Administración central a las autonomías. En mi opinión, este tipo de considera-

³⁴ Recurriendo, de nuevo, a KAHNEMAN y TVERSKY (1979), se ha contrastado que normalmente sobrevaloramos las probabilidades pequeñas e infravaloramos las elevadas, lo cual explica en parte los comportamientos en el mercado de seguros. Adicionalmente, las personas tendemos a infravalorar los resultados probables respecto a los ciertos, aunque la utilidad esperada de dos opciones sea la misma (así, se prefiere una opción que suponga una probabilidad del 50 % de perder 1.000 euros a una pérdida cierta de 500).

³⁵ La dotación del Fondo.

³⁶ Tanto en cuanto a la composición de la cesta de impuesto como a la definición del índice de evolución de las transferencias, reflejo de la marcha de los ingresos del Estado.

ciones también contribuye poco al funcionamiento de un sistema descentralizado. Transmite la impresión de que traspasar recursos a las CCAA es intrínsecamente malo. De que las CCAA no formasen parte del Estado en mayúsculas ni atendiesen a necesidades fundamentales de los ciudadanos. Se entendería mejor que se calificasen de eficientes o no en relación a determinados objetivos y respecto a otras alternativas viables. Sin este punto de referencia carecen de fundamento.

Entrando en aspectos más técnicos del sistema de financiación y sus resultados, es cierto que existe una disparidad elevada en las cifras de financiación per cápita entre las diferentes CCAA, sin embargo para medirla existen diferentes métodos con implicaciones muy diferentes en cuanto a la imagen que se transmite y las posibilidades de corregirla. Si utilizamos únicamente las medidas más simples, como sería la diferencia entre las dos comunidades con mayor y menor financiación, tendremos fácil el comunicar el problema al ciudadano no especialista, pero, a cambio, vamos a falsear la realidad y los éxitos o fracasos de una reforma. En un extremo, respecto al sistema actual, podríamos pasar a otro en el que todas las comunidades tuviesen la misma financiación, menos una³⁷ que tuviese 40 puntos más que la media, y la reforma considerarse un fracaso. En mi opinión, debería insistirse en las medidas de dispersión respecto a la media que tienen en cuenta a todas las comunidades y que ponderan a las mismas en función de su población. En concreto, la desviación típica ponderada por las cifras de población de cada comunidad³⁸. Esta medición muestra, como ya hemos anticipado, que las diferencias en financiación per cápita se han reducido hasta, aproximadamente, cinco puntos porcentuales³⁹ –aunque la distancia entre la mejor y la peor financiada se sitúe en 35 puntos—. La realidad no es que, en media, un ciudadano español, escogido al azar, tenga una diferencia de financiación respecto a la media enorme, y desde luego no de 35 puntos, si no únicamente de 5. Esto no significa que no haya que intentar mejorar los resultados, pero nuestro sistema no es un desastre, como muchas veces se transmite. Y dada la dificultad intrínseca existente, como ya hemos visto, para reducir las diferencias en un entorno negociado, esta es la única manera de poder avanzar sin desacreditar continuamente el proceso.

Algo similar sucede respecto al nivel y estructura de la solidaridad del sistema. Ya hemos apuntado cómo en la última reforma Cataluña, Madrid y Baleares, las comunidades con mayor capacidad económica, se situaron entre las más beneficiadas –junto a Valencia o Murcia—. Sin embargo esto no supuso en absoluto «limitar la solidaridad» ni disminuir la redistribución o la equidad, sino remediar la injusta situación previa, en la que los ciudadanos de las regiones más ricas contaban al final con una financiación inferior a la media. De igual manera, defender una reforma que tenga como objetivo acercarse a resultados que no violen la «ordinalidad» (que los ciudadanos de una comunidad aportante no acaben con peores resultados de financiación que aquellos de las comunidades receptoras) tampoco implica, desde luego no necesariamente, «limitar la solidaridad».

³⁷ Por ejemplo, La Rioja, con menos del 1 % de la población de las CCAA de régimen común (excluyendo País Vasco y Navarra, que no participan en el sistema en función de sus respectivos regímenes forales).

³⁸ Si las cifras de cada comunidad no se ponderan por su población estaríamos reproduciendo en parte el error anteriormente comentado.

³⁹ Y en un ejemplo como el anteriormente expuesto calificarían la reforma, correctamente, como inequívocamente positiva.

En cuanto a la corresponsabilidad del sistema y las carencias de autonomía por el lado de los ingresos es necesario, de nuevo, mantener los equilibrios. Por ejemplo, ceder un 100 % del IRPF a las comunidades o instrumentar impuestos sobre la renta totalmente diferenciados –el central y cada uno de los autonómicos– supondría costes importantes en cuanto a la capacidad de coordinar la política económica, evitar barreras comerciales, minimizar los costes administrativos y de gestión o la lucha contra el fraude⁴⁰. Por otra parte, tampoco está claro que mejorasen el ejercicio de la autonomía si no se logra paralelamente un acuerdo satisfactorio en cuanto a las pautas de equidad. Consideraciones similares podrían realizarse en cuanto a muchas propuestas descentralización del IVA o los impuestos especiales⁴¹. Por último, debería tenerse en cuenta que no siempre son equivalentes más capacidad de decisión y más corresponsabilidad, como ha demostrado la competencia, en mi opinión perjudicial, a la baja en materia de imposición sobre la riqueza. Todo ello no significa que no se pueda avanzar y mucho en esta materia (mejorando la visibilidad y la transmisión de la información a los ciudadanos, compartiendo –sin desmenuzar– la gestión o introduciendo nuevas competencias), pero sería deseable hacerlo sin dañar al sistema más de lo que se le beneficia.

Por último, siempre sería positivo aumentar la comprensión del sistema por parte de los ciudadanos. Sin embargo, no creo que se contribuya a ello simplemente difundiendo las etiquetas del tipo «sistema Frankenstein», «incomprensible» o «complejo», ni identificando complejidad con confusión, ni comparando la realidad con otros escenarios prácticamente imposibles de alcanzar a corto plazo dadas las dificultades para su negociación. Podríamos preguntar a los ciudadanos de EEUU, Canadá, Australia o Alemania si saben cómo funcionan en el plano técnico sus respectivos sistemas, dudo mucho que pudiesen contestar de forma siquiera medianamente clara. La descentralización es compleja.

Sin embargo, sí se puede avanzar en la explicación del sistema y en la mejora de sus resultados. Creo que en lo segundo hemos avanzado mucho a través de las sucesivas reformas. En lo primero creo que vamos hacia atrás (no presentando ni explicando con precisión sus resultados, confundiendo las competencias en materia de impuestos, sesgando la distribución de los objetivos de déficit, negándonos a analizar la necesidad de adaptar nuestra estructura institucional a la realidad de las competencias, etc.) en un contexto cada vez más polarizado que puede derivar en el fracaso del proceso descentralizador. Por terminar con un mensaje positivo, creo que todavía estamos a tiempo de evitarlo. Aunque no sé por cuánto.

Referencias bibliográficas

CIS (2015): *Opinión Pública y Política Fiscal; Estudio* (3105).

CIS (2016): *Barómetro* de abril.

⁴⁰ Especialmente si se descentraliza la administración tributaria, en vez de hacer su dirección más abierta a la participación real de las comunidades.

⁴¹ A las que cabría añadir las dificultades, casi insalvables, que pondría la Unión Europea.

- CUENCA, A. (2016): *Statu quo en la reforma de la financiación autonómica*. Disponible en <http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2016/05/31/statu-quo-en-la-reforma-de-la.html>.
- DÍAZ DE SARRALDE, S. (2016a): «¿En la senda de la racionalidad presupuestaria?». Disponible en <http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2016/05/05/en-la-senda-de-la-racionalidad.html>.
- DÍAZ DE SARRALDE, S. (2016b): «¿Son las CCAA culpables del déficit?»; Disponible en <http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2016/04/12/son-las-comunidades-autonomas-culpables.html>.
- DÍAZ DE SARRALDE, S. (2016c): *La financiación autonómica y sus reformas*. Disponible en <http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2016/06/07/la-financiacion-autonomica-y-sus.html>
- IEF (2011): *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010; Documento de Trabajo* (09/11).
- IEF (2013): *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2012; Documento de Trabajo* (21/13).
- KAHNEMAN, D. y TVERSKY, A. (1979): «Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk»; *Econometría* 47(2); pp. 263-91.
- MOTA, F. (2015): «La descentralización política en España»; *Informe España 2015*. Fundación Encuentro; pp. 337-366.
- SUÁREZ, J. (2016): *Sobre el territorio tras las elecciones: más preguntas que respuestas*. Disponible en <http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2016/06/14/sobre-el-territorio-tras-las-elecciones.html>
- UTRILLA, A. (2006): «Comparación internacional de los modelos de descentralización fiscal»; en FERRARO, F., *Mediterráneo Económico. Un balance del estado de las autonomías* (10).