

El poder político territorial

AMUITZ GARMENDIA MADARIAGA

Este artículo se centra en tres acontecimientos relacionados —la fallida negociación presupuestaria, las elecciones locales y autonómicas, y la polémica en torno a la congelación de las entregas a cuenta a las comunidades autónomas— con el fin de analizar la evolución, estado actual y principales retos a los que se enfrenta el poder político territorial en España, cuarenta años después de su constitución democrática.



Banderas de las comunidades autónomas frente al Senado.

Foto: © Wikipedia.

Analizamos a continuación los tres acontecimientos: la fallida negociación presupuestaria, las elecciones locales y autonómicas, y la polémica en torno a la congelación de las entregas a cuenta a las Comunidades Autónomas (CC.AA.).

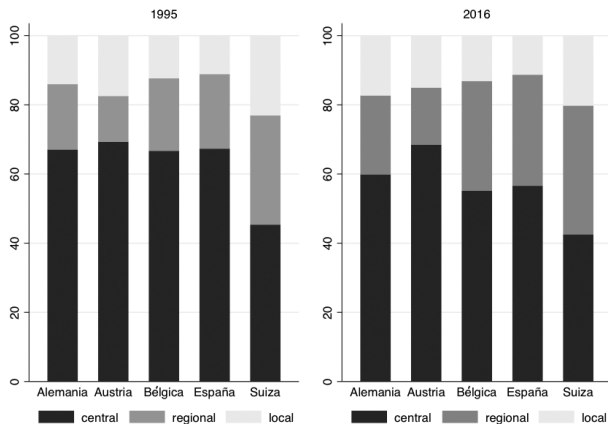
1. *Las elecciones locales y autonómicas o la normalidad democrática en el gobierno territorial*

El 26 de mayo del 2019, España celebró su décima tanda de elecciones autonómicas conjuntas en las Comunidades Autónomas (CC.AA.) que tuvieron sus primeras elecciones en mayo de 1983, la undécima para los municipios democráticos, que iniciaron su andadura en 1979. En este tiempo, España no solo ha pasado de ser la última autocracia de Europa occidental a una democracia madura y estable, sino que partiendo de una estructura de Estado unitaria y centralista se ha transfor-

mado en un ejemplo comparado de país descentralizado, con notables niveles de autogobierno regional y local.

Así, tal y como demuestra el gráfico 1, el peso relativo de los distintos niveles territoriales en la gestión del gasto público es perfectamente equiparable, y en ocasiones superior, a los de los países federales de nuestro entorno, tanto en términos de estructura como de resultados. Con la única excepción de las pensiones, los servicios públicos que conforman el Estado del bienestar (educación, sanidad, servicios sociales y atención a la dependencia) están en nuestro país en manos de las administraciones autonómicas. Tanto es así, que no sería injusto decir que hablar de Estado del bienestar en España es hablar del Estado Autonómico (Calzada y Del Pino, 2015).

GRÁFICO 1: *Gasto público por nivel administrativo*
(Estadísticas regionales de la OCDE)

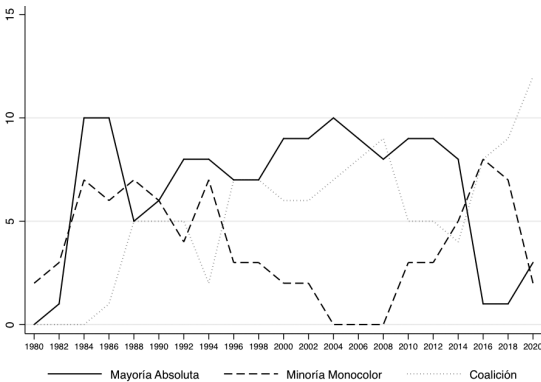


En consecuencia, el apoyo social a la organización territorial del Estado, aproximado a través de diversas preguntas del CIS, ha sido siempre relativamente alto, aunque a medida que

los gobiernos autonómicos han ido adquiriendo responsabilidades de gasto, la valoración de su funcionamiento se ha hecho sensible a los efectos de aquellas dinámicas macroeconómicas que han ido acompañadas de crisis de financiación, tal y como ocurrió en el período 2010-2012.

Como es de suponer, la normalidad en el funcionamiento de los gobiernos multinivel ha estado estrechamente ligada a la normalidad democrática en la constitución y desarrollo de estos. De hecho, tal y como se recoge en un reciente estudio al respecto (Garmendia Madariaga, 2019), a diferencia de lo ocurrido a nivel estatal, un tercio de los gobiernos regionales desde el restablecimiento de la democracia han sido de coalición, sin que por ello se haya obtenido un peor desempeño en términos de calidad en la gestión. Es más, parafraseando al juez Brandeis, las CC.AA. han servido de «laboratorios de democracia» a los partidos estatales a la hora de experimentar con estos tipos de gobiernos (ver gráfico 2), sin que ello haya puesto en riesgo la estabilidad del Estado ni la de las CC.AA., especialmente tras la transformación del sistema de partidos que sufrió España en el 2015.

GRÁFICO 2: *Evolución de los tipos de gobierno autonómicos entre 1980 y 2019*



2. *La fallida negociación presupuestaria o las implicaciones distributivas del mapa político territorial*

El 13 de febrero del 2019, el Congreso de los Diputados tumbaba los primeros presupuestos del Gobierno de Sánchez, dejando al Ejecutivo en serias dificultades y estableciendo las bases para el adelanto electoral, tal y como ocurriese en octubre de 1995. Esta es una situación relativamente excepcional en la historia democrática de España, donde los gobiernos en minoría, con mayor o menor esfuerzo, han sido especialmente exitosos a la hora de ganarse el apoyo parlamentario de los grupos necesarios para sacar sus proyectos presupuestarios adelante.

En concreto, tal y como han analizado Heller (2002) o Beramendi y Maíz (2004), entre otros, España representa un ejemplo paradigmático de cuasi-federación en la que la representación parlamentaria de partidos nacionalistas territorialmente concentrados ha posibilitado el intercambio de paquetes de descentralización de autoridad y recursos a algunas Comunidades Autónomas a cambio de la estabilidad parlamentaria de los gobiernos en minoría del PP y el PSOE. Estudios comparados observan patrones de comportamiento similares en democracias parlamentarias de la OCDE: cuanto mayor es el poder de negociación legislativo de aquellos partidos que capitalizan las demandas de descentralización, mayor es la probabilidad de que se aprueben medidas en este sentido (Amat y Falcó-Gimeno, 2013).

El proyecto de presupuestos del 2019 no fue una excepción a este respecto. El Gobierno de Sánchez presentó una propuesta que era especialmente generosa con Cataluña, aumentando significativamente no solo la dotación total

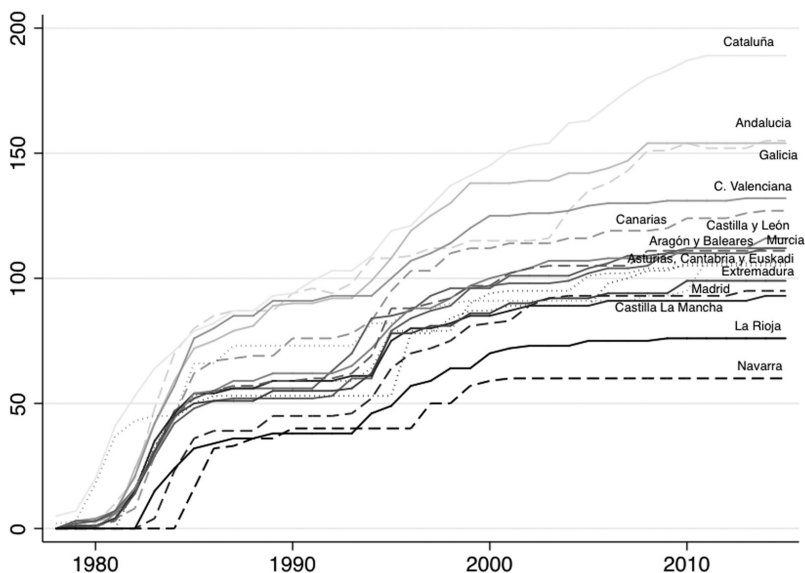
para esta Comunidad Autónoma, sino incrementando la inversión a los niveles simbólicos —el del peso relativo de la economía catalana en el PIB español, tal y como establece el Estatut en su disposición adicional tercera— exigidos por los representantes nacionalistas de esta región en el Congreso.

Pedro Sánchez necesitaba reeditar la coalición parlamentaria que le aupó al poder durante la moción de censura a Mariano Rajoy, y esto requería necesariamente del respaldo de Esquerra Republicana de Catalunya y del PDeCAT, los cuales se mostraban abiertamente contrarios a apoyar de nuevo al presidente en plena vista oral del juicio del *procés*. Los presupuestos no planteaban cambios significativos para el País Vasco, que, sin embargo, negociaba de manera bilateral y paralela, a través de los representantes nacionalistas de su Gobierno, la transferencia de 33 competencias pendientes desde la promulgación del Estatuto de Gernika de 1979, la mayoría de ellas de carácter más simbólico que económico. Aunque ambos ejemplos representan dos instrumentos de negociación y recompensa eminentemente diferentes, uno es un pago con cargo a los presupuestos del Estado, mientras que el otro se refiere a la descentralización efectiva de funciones y servicios previamente gestionados por el Gobierno central; y ambos suponen cesiones políticas dirigidas a sacar adelante la agenda gubernamental de la Moncloa.

Un tercio de los gobiernos regionales desde el restablecimiento de la democracia han sido de coalición, sin que por ello se haya obtenido un peor desempeño en términos de calidad de gestión

La bilateralidad como norma rectora «latente» de las relaciones entre Estado y CC.AA. está estrechamente ligada tanto a la denominada «desconstitucionalización del Estado» (Cruz Villalón, 1981) como al «principio dispositivo» (Fossas, 2008). La primera ha otorgado el desarrollo de un Estado de las Autonomías vacío de contenido constitucional a mayorías parlamentarias coyunturales. El segundo ha dotado a los gobiernos de las CC.AA. con la capacidad de proponer y pactar con el Gobierno del Estado la realización o modificación de los elementos definidores de su autonomía, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía. El gráfico 3 muestra las consecuencias de ambos procesos para el número de transferencias de funciones y servicios asumidas por las CC.AA.. Como se puede observar, el proceso de asunción de responsabilidades ha sido especialmente dinámico y heterogéneo si prestamos atención a las diferencias entre las mismas (Colino, 2009).

GRÁFICO 3: *Trasposos a las Comunidades Autónomas entre 1978 y 2015*



Este continuo goteo competencial, inicialmente asociado a la equiparación en el nivel de gasto entre las CC.AA. de vía rápida y de vía lenta (y más recientemente con el deseo por parte de algunas CC.AA. de forzar el incremento de ingresos vía reforma del sistema de financiación a través del aumento en las competencias de gasto), ha generado siem-

pre un importante desequilibrio fiscal vertical en España (Gráfico 4).

Y es que el proceso tendente a incrementar la coresponsabilidad fiscal de las CC.AA. no ha sido ni paralelo en el tiempo (León, 2015), ni ha respondido a un principio de equivalencia fiscal (Olson, 1969). En este sentido, la evidencia empírica proveniente de los estudios de federalismo fiscal no presenta una perspectiva demasiado halagüeña. La dependencia por parte de los gobiernos subestatales de una elevada cantidad de transferencias verticales como mecanismo corrector de los desequilibrios fiscales parece estar generalmente ligada a la generación de déficits y, de manera aún más preocupante, al comportamiento fiscal irresponsable (Rodden y Wibbels, 2002).

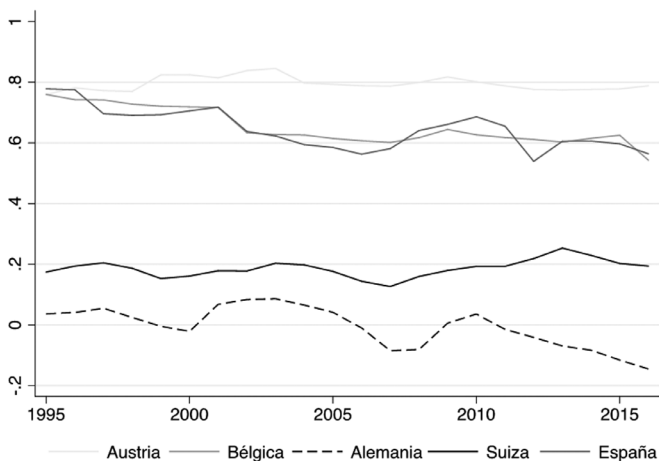
La heterogeneidad en las competencias de gasto de las Comunidades Autónomas complejiza aún más este escenario en España. Además, tal y como confirma el Informe

La dependencia por parte de los gobiernos subestatales de una elevada cantidad de transferencias verticales como mecanismo corrector de los desequilibrios fiscales parece estar ligada al comportamiento fiscal irresponsable

de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica de 2017, las reformas desarrolladas para hacer frente a los riesgos de la infrafinanciación autonómica en un escenario de ingresos decrecientes, como el de la crisis económica, parecen haber ahondado en este problema.

El Estado de las Autonomías, por tanto, adolece de problemas de diseño institucional que conviene explicitar: las leyes y normas que gobiernan el aspecto más distributivo del reparto de recursos, autoridad y responsabilidad multi-nivel generan incentivos perversos que propician comportamientos oportunistas, tanto por parte del Gobierno del Estado como por parte de los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

GRÁFICO 4: *Desequilibrios fiscales verticales en Europa*



NOTA: DFV=1 - (recursos propios/gasto propio)

3. *La polémica en torno a la actualización de las entregas a cuenta a las Comunidades Autónomas o la necesidad de desarrollar el principio de multilateralidad en clave de estabilidad territorial*

Quizá una de las muestras más recientes de las debilidades políticas del sistema de financiación del Estado Autonómico se manifestó el verano del 2019 cuando las Comunidades Autónomas del régimen común reclamaron al entonces Gobierno en funciones de Sánchez la diferencia entre las entregas a cuenta derivadas de la prórroga de los presupuestos del año 2018 y las entregas que les corresponderían con las estimaciones de ingresos actualizadas. Las quejas provenían principalmente de aquellas CC.AA. económicamente fuertes gobernadas por partidos de la oposición (Andalucía, Cataluña, Galicia o Madrid), pero lo excepcional de la situación movilizó también a CC.AA. socialistas como la valenciana, extremeña o manchega que se mostraron especialmente críticas con la congelación de estos fondos. Las CC.AA. se veían abocadas a recortar el gasto o a incurrir en déficit sin el adelanto de la actualización prevista en el proyecto de presupuestos del 2019. El problema, brevemente explicado, residía en que la condición de «interinidad» del Gobierno de Sánchez propiciada por la falta de presupuestos, impedía, según informe de la Abogacía del Estado, modificar las entregas puesto que se *«establecerían nuevas orientaciones políticas, comprometiendo, condicionando o impidiendo las que pueda adoptar el nuevo Gobierno por lo que dicha actuación excedería del despacho ordinario de asuntos»*.

El asunto, que no deja de ser un mero problema contable con varias potenciales soluciones, como la finalmente adoptada por el Gobierno en funciones en septiembre del 2019, deja entrever, una vez más, la fragilidad de las instituciones que gobiernan las relaciones intergubernamentales.

Por un lado, resulta sorprendente que las cantidades relativas al total o a tramos de impuestos cedidos a las CC.AA. sigan estando ligadas a los Presupuestos Generales del Estado. Aquellas cantidades que no forman parte *de jure* de los ingresos del Estado no deberían depender de la voluntad política o de la suerte de su gobierno de turno. En la actualidad, los gobiernos autonómicos recaudan directamente solo algunos de los impuestos cedidos totalmente, mientras que la Agencia Tributaria estatal se ocupa de la gestión del resto de las figuras impositivas que conforman el sistema fiscal español, aplicando en su caso la normativa que fijan las autonomías y transfiriendo después a estas la parte que les corresponde de la recaudación vía Gobierno del Estado.

Por otro lado, los gobiernos de las Comunidades Autónomas están expuestos a las mismas presiones electorales que cualquier otro gobierno democrático. Pretender que estos asuman vía recortes o generación de déficit los costes de un entramado institucional disfuncional, no solo es claramente injusto, sino que además pervierte las bases del sistema básico de rendición de cuentas, depositando en los hombros de los ciudadanos la nada desdeñable tarea de entender este complejo juego político: distinguir la buena de la mala

gestión en un escenario en el que sus gobiernos regionales están infrafinanciados, la asignación de responsabilidades por resultados económicos concretos es aún más compleja de lo habitual y la oposición política encuentra oportunidades claras para vertebrar su discurso.

No parece extraño, por tanto, que surjan entre algunos políticos y expertos llamamientos tendentes al desarrollo de mecanismos multilaterales de interacción y toma de decisión más sólidos que los existentes. En concreto, son varias las voces que a raíz de este caso abogan por la necesidad de crear una especie de Agencia Tributaria Federal, con un consejo ejecutivo en el que participen las CC.AA..

De manera más general, son múltiples las propuestas de reforma del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pasando del actual órgano consultivo y de deliberación política a un órgano con contenidos, organización y funcionamiento propios y permanentes, a estilo y semejanza, por ejemplo, del *Stabilitätsrat* alemán.

La tarea, sin duda, no es sencilla. Es difícil acomodar relaciones intergubernamentales de tipo cooperativo, como las que se proponen, con las demandas de un mayor nivel de descentralización fiscal por parte de las Comunidades Autónomas ricas socializadas políticamente desde los inicios del Estado Autonómico en

Son múltiples las propuestas de reforma del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con contenidos, organización y funcionamiento propios y permanentes, a estilo y semejanza del *Stabilitätsrat* alemán

la bilateralidad; especialmente, cuando estas coexisten con las asimetrías fiscales de las CC.AA. ricas del régimen foral. Es más, esta tendencia centrífuga es común a todo sistema descentralizado comparado que aspira a la igualdad interpersonal de los ciudadanos del Estado a través del desarrollo de mecanismos de solidaridad interregional. Incluso en Alemania, los länder ricos y netamente contribuyentes del sur, Baviera, Baden-Württemberg y Hesse, han manifestado abiertamente sus quejas contra el sistema de igualación establecido por la segunda reforma federal, por considerarlo excesivamente gravoso y contrario a su autonomía fiscal. Sus múltiples quejas ante el Tribunal Constitucional alemán se han visto en gran medida reconocidas (bilateralmente) por el Gobierno de Merkel que ha diseñado un nuevo modelo de financiación que entrará en vigor en 2020 y que aumentará los fondos federales para la igualación interterritorial reduciendo las cargas impositivas a los estados contribuyentes.

En España, llevamos años hablando también de soluciones fiscales dirigidas a respetar el, sin duda, pertinente principio de ordinalidad en la financiación autonómica. Pero, a diferencia de Alemania, el debate de la financiación autonómica ha estado poco conectado a decisiones específicas sobre el marco institucional idóneo para el desarrollo de una cultura territorial de confianza mutua, estabilidad y pacto que pueda generar el consenso político para esta y otras reformas futuras.

Las futuras instituciones para la gestión política y multilateral de la financiación de las CC.AA. del régimen

común se enfrentan al reto de construir un sistema de gobierno estable en el que sus integrantes encuentren en lo distributivo incentivos para ser leales y solidarios los unos con los otros. En este sentido, resulta cada vez más extemporáneo justificar que esto ocurra sin la participación de las CC.AA. del régimen foral, o que este sistema implique indefectiblemente la bilateralidad.

Puede que esto, y poco más que esto, suponga «federalizar España» en el siglo XXI. ■

Amuitz Garmendia Madariaga es profesora de Ciencias Políticas en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid.

NOTAS

¹ Estadísticas regionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

² En este sentido, por supuesto, existen excepciones que confirman la regla. La disolución de la corporación local de Marbella en el año 2006 como epítome de los estragos de la corrupción político-administrativa a nivel local o la reciente aplicación del artículo 155 en Cataluña como consecuencia de la declaración unilateral de independencia en esta región, representan situaciones específicas en las que la ley se ha puesto al límite, precipitando la intervención del Gobierno del Estado.

³ Más del 80% de los gobiernos autonómicos acabó con la celebración de elecciones, al final de la legislatura.

⁴ Versión actualizada del gráfico publicado en Garmendia Madariaga (2019) el cual, en esta ocasión, incorpora la conformación de gobiernos autonómicos tras el 26M.

⁵ José Luis Ábalos: «Todos los catalanes tienen que estar encantados con estos presupuestos» *Europa Press* 14/01/2019.

⁶ Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Traspasos aprobados para las Comunidades Autónomas (1978-2015): http://www.mptfp.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/traspasos/est_traspasos/parrafo/00/traspasos-1978-2011.pdf

⁷ A propósito de promulgación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), el informe establece que «*si bien la creación del Fondo de Pago a Proveedores (FPP) y el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) puede juzgarse de modo positivo, para facilitar un acercamiento gradual a los objetivos de*

déficit y deuda fijados, su posterior evolución ha generado un problema de riesgo moral e incentivos perversos, en el caso del FLA. La transformación del FLA, concebido como instrumento provisional, en un canal de financiación permanente y el hecho de que, en su actual regulación, permite financiar las desviaciones de los objetivos de déficit asumidos, crea un importante problema de riesgo moral» (páginas 16-17).

⁸ Estadísticas de Descentralización Fiscal del Fondo Monetario Internacional.

⁹ Ángel De la Fuente: «Financiación autonómica, un problema con solución» ABC 01/09/2019

¹⁰ Sobre las necesidades específicas de reforma institucional en el sistema de financiación autonómico, el Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica de 2017: https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

¹¹ Sobre las necesidades específicas de reforma institucional en el sistema de financiación autonómico, el Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica de 2017: https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

¹² Iñigo Urkullu Rentería: «Riesgo unilateral y solidaridad» *EL PAÍS* 04/12/2019

REFERENCIAS

- Amat, Francesc and Albert Falcó-Gimeno. 2014. «The legislative dynamics of political decentralization in parliamentary democracies.» *Comparative Political Studies* 47(6): 820-850.
- Beramendi, Pablo y Ramón Maíz (2004). «Spain: Unfulfilled Federalism (1978-1996)». In *Federalism and territorial cleavages*, ed. Ugo Amoretti and Nancy Bermeo. Johns Hopkins University Press, pp. 123-154.
- Calzada, Inés y Eloisa Del Pino (2015). «Preferencias sobre el Estado de Bienestar y satisfacción con las políticas sociales en el Estado Autonómico (1985-2013)». *Situación Social de España 2015*. Madrid: CIS. 65-76.
- Colino, César (2009). «Constitutional Change Without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia's Statute of Autonomy». *Publius: The Journal of Federalism* 39(2): 262-288.
- Cruz Villalón, Pedro (1981). «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa.» *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (4): 53-63.
- Fossas, Enric (2007). *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Garmendia Madariaga, Amuitz (2019). «40 años de Gobiernos autonómicos en España: competición política, feudos electorales y calidad de gobierno», *Informe sobre la Democracia en España 2018*, Fundación Alternativas.

- León, Sandra coord. (2015). *La financiación autonómica: claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid: Alianza Editorial.
- Olson, Mancur (1969). «The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government» *American Economic Review* 59(2): 479-87.
- Rodden, Jonathan and Erik Wibbels. 2002. «Beyond the fiction of federalism: Macroeconomic management in multitiered systems.» *World Politics* 54(4):494-531.