

# **DESCENTRALIZACIÓN Y CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA : UNA VISIÓN DE ECONOMÍA POLÍTICA CONSTITUCIONAL CON ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN.**

**María Concepción ARIZAGA JUNQUERA.**  
**Santiago ÁLVAREZ GARCÍA.**  
**Profesores Titulares de Economía Aplicada.**  
**Departamento de Economía.**  
**Universidad de Oviedo.**

## **RESUMEN**

A partir de la nueva organización del Estado diseñada en la Constitución Española de 1.978 se ha producido un intenso proceso de descentralización de las políticas de gasto público a favor de las Comunidades Autónomas, en un escenario de crecimiento del gasto público total, que ha estado acompañado de una total ausencia de corresponsabilidad fiscal por parte de los entes autonómicos y de revisiones periódicas de sus mecanismos de financiación.

En este trabajo se trata de reflexionar sobre este incremento del gasto público, a partir de los principios de la economía política constitucional, centrándonos en las disfunciones que provoca la asimetría en las competencias de gastos e ingresos existente.

## **1.- LA TEORÍA ECONÓMICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: ANÁLISIS CONVENCIONAL VERSUS ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA.**

### **1.1.- Los planteamientos “clásicos” de descentralización fiscal.**

Los sistemas políticos federales tienen como finalidad acercar las políticas públicas a las preferencias de los ciudadanos. Así, en todos los países, el Sector Público se encuentra estructurado en varios niveles territoriales de decisión, ya sea central – local o central – regional – local, dependiendo del grado de descentralización que tengan.

Este hecho hace necesario plantear cuál es la justificación económica de la descentralización, cómo se deben asignar las competencias entre los distintos niveles de gobierno y cuáles son las relaciones que deben establecerse entre ellos. El estudio de estas cuestiones lo realiza la *Teoría del Federalismo Fiscal* que, en esencia, constituye el

estudio de la organización del proceso de decisiones sobre los ingresos y gastos públicos en un Estado descentralizado.

El estudio del federalismo fiscal se puede realizar <sup>1</sup> a través de dos enfoques o planteamientos diferentes: el tradicional de la hacienda múltiple y el enfoque económico – político desarrollado por Brennan y Buchanan.

El análisis tradicional de la descentralización fiscal se desarrolla a partir de los trabajos realizados por Tiebout (1.956), Musgrave (1.959) y Oates (1.977).

Si la justificación convencional de la intervención del Sector Público en la economía se encuentra en las ganancias de eficiencia y equidad que comporta, la descentralización fiscal estará justificada económicamente en el supuesto de que el reparto de las decisiones sobre dicha intervención entre el nivel central y los niveles territoriales de gobierno contribuya a alcanzar mejor estos objetivos.

Así para Musgrave la teoría del federalismo fiscal se desarrolla a partir de los criterios conducentes a la fijación de un Presupuesto óptimo, que garantice los objetivos sociales de estabilidad y crecimiento económico, distribución de la renta y la riqueza y la eficiente asignación de recursos<sup>2</sup>. De estas funciones presupuestarias, Musgrave considera que tanto la estabilizadora como la redistributiva deben ser desarrolladas por el nivel central de hacienda, mientras que la función asignativa debe ser compartida entre los distintos niveles de gobierno; esta descentralización descansa en el logro de una mayor eficiencia en la asignación de bienes públicos de carácter local.

El planteamiento de Musgrave es desarrollado en el denominado “teorema de descentralización” de Barcel – Oates que considera que para un bien público cuyo consumo esté definido para subconjuntos geográficos del total de la población, y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción sean los mismos para el gobierno central y para los respectivos gobiernos locales, será siempre más eficiente –o al menos tan eficiente- que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado de output para todas las jurisdicciones<sup>3</sup>. Este teorema garantiza la superioridad de la provisión descentralizada en ausencia de ahorros de costes

---

<sup>1</sup>CORONA, J. y PUY, P.: Federalismo competitivo y financiación autonómica. Comunicación presentada en el V Encuentro de Economía Pública celebrado en Valencia del 5 al 7 de febrero de 1.998, pág. 1.

<sup>2</sup> Ver SALINAS, J.: Economía Política del Federalismo Fiscal Español. Instituto de Estudios Fiscales, Monografía N° 100, Madrid, 1.991, pág. 30.

<sup>3</sup> En OATES, W. E.: Federalismo fiscal. Edición española del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.977, se encuentra una demostración del teorema.

por la provisión centralizada del bien y de efectos externos jurisdiccionales <sup>4</sup> y constituye la base de la descentralización fiscal si tenemos en cuenta que :

A) Los niveles subcentrales de gobierno están más próximos a los ciudadanos, por lo que pueden conocer mejor sus preferencias sobre el consumo de bienes públicos y, por tanto, mejorar la eficiencia asignativa en su provisión.

En este sentido, los fundamentos de descentralización fiscal planteados por Tiebout no son más que un intento de solucionar los problemas de revelación de preferencias sobre el nivel de provisión de bienes públicos deseado por los ciudadanos. Bajo el supuesto de que los beneficios generados por los bienes públicos están limitados espacialmente (bienes públicos locales) su provisión por parte de gobiernos subcentrales que compitieran entre sí por atraer ciudadanos a su jurisdicción sería más eficiente que su provisión igual para todo el territorio por parte del gobierno central. Los individuos revelarían sus preferencias sobre los bienes públicos al realizar su decisión sobre dónde vivir (mecanismo de revelación de preferencias conocido como “votar con los pies”).

B) Los gobiernos centrales suelen realizar una provisión uniforme del bien en todas las jurisdicciones. Sin embargo, los residentes en jurisdicciones diferentes pueden tener preferencias distintas sobre el consumo de bienes públicos locales que pueden ser tenidas en cuenta, como resaltaba Tiebout, a la hora de realizar su provisión.

Esto no significa, sin embargo, que la provisión de todos los bienes públicos deba realizarse en un contexto descentralizado. Para que se realice una provisión eficiente del bien por parte de un gobierno local se debe cumplir que la jurisdicción incluya a todos los individuos afectados por el gasto público y debe permitir proveer el bien al coste medio mínimo.

Una vez justificada la descentralización de las funciones a realizar por el Sector Público, es necesario determinar las fuentes de financiación de los niveles subcentrales de gobierno; en la práctica estas fuentes de ingresos van a ser tres : los impuestos, las transferencias y la emisión de deuda. Al contrario de lo que hemos visto para la descentralización del gasto público, la descentralización de ingresos no tiene su origen en ganancias de eficiencia o de equidad y, ni tan siquiera, de gestión. Es simplemente la contrapartida lógica a la descentralización del gasto : si un gobierno tiene capacidad para decidir en qué y cuánto va a gastar, tiene que tenerla también para decidir cuánto va a ingresar. En caso contrario, como resaltaremos posteriormente, los gobiernos que puedan fijar sus niveles de gasto público sin tener que pedir a sus ciudadanos – votantes los recursos necesarios para financiar dicho nivel de gasto, tendrán un incentivo para expandir el gasto público por encima de su nivel de eficiencia con el único fin de ganar votos.

---

<sup>4</sup> Ver MONASTERIO, C. y SUAREZ, J.: Manual de Hacienda Autonómica y Local. Edit. Ariel, Barcelona, 1.996.

Los planteamientos más relevantes de la teoría del federalismo fiscal, realizados principalmente por Musgrave <sup>5</sup>, sobre la financiación de los niveles subcentrales de gobierno son los siguientes:

A) El sistema de descentralización impositiva debe diseñarse de tal forma que otorgue a los gobiernos subcentrales la discrecionalidad suficiente como para determinar su nivel de ingresos pero no tanta como para que puedan originarse costes de eficiencia o de equidad. Los costes de eficiencia se producirían si se generan movimientos de personas, factores productivos o actividades económicas entre jurisdicciones con el fin de pagar menos impuestos. Al uso de instrumentos fiscales por parte de los gobiernos subcentrales para influir en la distribución espacial de recursos y actividades productivas se denomina competencia fiscal. Las situaciones de competencia fiscal provocan asignaciones de recursos Pareto inferiores : si en un sistema descentralizado los factores tienen movilidad entre jurisdicciones, un gobierno local puede disminuir los impuestos sobre los rendimientos de estos factores para atraerlos a su territorio y mejorar así la situación de sus residentes. Esto obligaría al resto de los gobiernos locales a introducir las mismas estrategias para atraer factores productivos ajenos y/o no perder los propios. El resultado final será que todos los gobiernos locales tendrán un nivel ineficientemente bajo de fiscalidad. La necesidad de establecer un compromiso entre la autonomía fiscal de los gobiernos locales y evitar la competencia fiscal ha llevado a la formulación de una serie de criterios de referencia en la asignación de tributos entre jurisdicciones que consideran, en líneas generales, que los gobiernos subcentrales deberían establecer gravámenes sobre aquellas bases imponibles que tengan una menor movilidad entre jurisdicciones y utilizar aquellos tributos que se apliquen siguiendo el principio del beneficio.

B) En lo que respecta a la financiación mediante transferencias, puede suponer una gran dependencia de los gobiernos descentralizados respecto de la administración central, tanto en sus ingresos como en sus gastos (máxime si dicha financiación se realiza mediante transferencias condicionales compensatorias). Sin embargo su utilización permite contribuir a la consecución de objetivos de equidad interregional y además, en el supuesto de que la provisión de bienes públicos locales genere efectos externos positivos entre jurisdicciones, puede conducir a que se alcance un nivel de provisión socialmente eficiente en los mismos.

C) Por último, en la financiación mediante deuda pública, el empleo de este mecanismo por parte de los niveles subcentrales de gobierno debe verse limitado por dos razones fundamentales. La primera es que la emisión de deuda, además de constituir un mecanismo de financiación, es un mecanismo para la implementación de políticas

---

<sup>5</sup> Ver MUSGRAVE, R.A.: "Who should tax, where and what?", en Mclure, C. C.: Tax Assigment in Federal Countries. Edit. Centre for Research on Federal Financial Relations, ANU, Camberra, 1.993.

macroeconómicas de estabilización; dado que esta función estabilizadora está atribuida a los niveles centrales de gobierno, desaparece una de las justificaciones para su empleo por los gobiernos locales. La segunda es la imposibilidad que tienen los gobiernos locales de monetizar la deuda, con lo que la gestión razonable de la misma hace que su nivel se limite en función de las previsiones de ingresos para no crear problemas de financiación en el futuro. La justificación de la emisión de deuda pública por parte de los gobiernos subcentrales se encuentra en un requisito de equidad intergeneracional : en el caso de que se desarrollen proyectos de inversión pública que vayan a reportar beneficios futuros no debe ser la generación presente la que asuma todos los costes del proyecto mediante su financiación vía impuestos, sino que los costes se deben repartir entre todos los beneficiarios.

## 1.2.- La descentralización fiscal desde los planteamientos de la Economía Política Constitucional.

Brennan y Buchanan realizaron un planteamiento global alternativo a la teoría tradicional del federalismo fiscal <sup>6</sup> a partir de su obra *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* <sup>7</sup>, en la que se proveen los fundamentos de una Constitución fiscal aplicando los planteamientos desarrollados por la teoría de la elección pública. Su análisis es conocido como “el modelo de Leviatán”, en el que se considera que el Sector Público es un “ente monolítico que tiende de forma sistemática a maximizar el tamaño de sus presupuestos, sin considerar las preferencias de los ciudadanos” <sup>8</sup>. Así, un gobierno, sea estatal, provincial, o local, se comportará siempre de la misma forma, por lo que la descentralización fiscal será un modo de “controlar al Leviatán en sus apetitos fiscales” <sup>9</sup> por medio de la competencia fiscal entre jurisdicciones <sup>10</sup>.

Como podemos ver, el fundamento de descentralización fiscal que se encuentra detrás del planteamiento realizado por Brennan y Buchanan no es el de la provisión eficiente de los bienes públicos locales que analizaban Oates y Musgrave, sino la posibilidad de que los individuos cuenten con distintas opciones de política fiscal y que su

---

<sup>6</sup> Ver CORONA, J.: “Una visión desapasionada de la financiación de las Autonomías”. En Moldes, E. y Puy, P. (eds.) : La financiación de las Comunidades Autónomas. Edit. Minerva, Madrid, 1.996, pp. 19.

<sup>7</sup> Ver BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M.: The Power to Tax : Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge University Press, 1.980.

<sup>8</sup> Ver CORONA, J.: “Una visión desapasionada de la financiación de las Autonomías”, op. cit., pp. 20.

<sup>9</sup> Ver BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M.: The Power to Tax : Analytical Foundations of a Fiscal Constitution., op.cit., pp. 181.

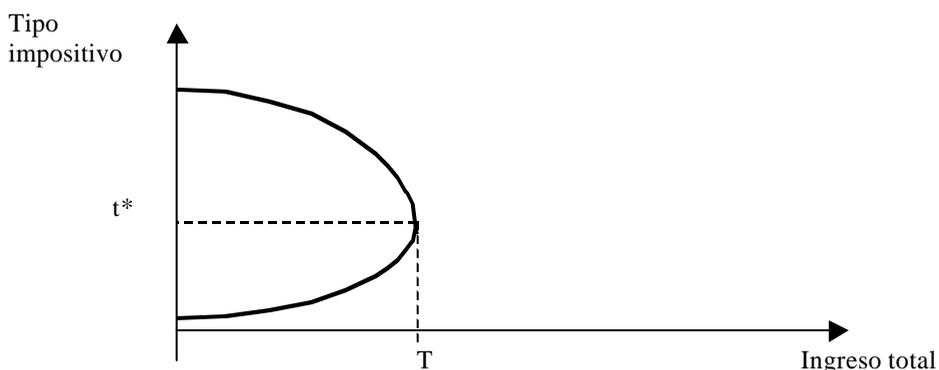
<sup>10</sup> Nótese que, como hemos expuesto anteriormente, la “teoría clásica” de la descentralización impositiva trata de evitar que se pueda producir este fenómeno de competencia fiscal para que no se generen niveles impositivos Pareto inferiores.

posibilidad de elección entre ellas sirva como freno al crecimiento del gasto público y actúe como incentivo para mejorar la eficiencia de las intervenciones gubernamentales. En palabras de Corona y Puy <sup>11</sup>, “el enfoque económico político trata de comparar la eficiencia de un sistema institucional descentralizado (respecto de la alternativa centralizada) en el terreno de los incentivos que cada uno de ellos genera en el comportamiento de los individuos que forman un grupo social y las consecuencias que tales incentivos institucionales generan en términos de bienestar individual”.

Hettich y Winer <sup>12</sup> consideran que el modelo de Leviatán fue propuesto para reflexionar sobre la forma en que el poder de los gobiernos puede ser limitado. Se fundamenta en la consideración de que el estado tiene un poder ilimitado para establecer impuestos sobre las actividades privadas y que no se ve influido por ninguna consideración salvo los efectos de los impuestos sobre la actividad económica, ya que dichos efectos son los que determinan el nivel máximo de ingresos que se pueden obtener.

Partiendo de las premisas anteriores, el modelo de Leviatán es representado por Hettich y Winer mediante la conocida “curva de Laffer”, tal y como se representa en el Gráfico 1.

**GRÁFICO 1.  
EL MODELO DE LEVIATÁN.**



<sup>11</sup> CORONA, J. y PUY, P.: Federalismo competitivo y financiación autonómica. Comunicación presentada en el V Encuentro de Economía Pública celebrado en Valencia del 5 al 7 de febrero de 1.998, pp. 6.

<sup>12</sup> HETTICH, W., y WINER, S.L.: Democratic Choice and Taxation, Cambridge University Press, 1.999, págs. 20-21.

La estructura fiscal elegida por el Leviatán será multidimensional, aplicándose a cada base imponible aquellos tipos impositivos que conlleven una maximización de los ingresos fiscales<sup>13</sup>

Dado que la competencia fiscal como mecanismo de control de la expansión del gasto público es el principal propósito de la descentralización, es imprescindible desterrar del sistema de financiación de los niveles subcentrales de gobierno todos los mecanismos que puedan conducir a la presencia de fenómenos de ilusión fiscal.

La ilusión fiscal supone que ciertas formas de financiación del gasto público sean difíciles de calibrar por parte de los ciudadanos, de tal manera que estos no sean capaces de establecer un balance adecuado entre los programas de gasto público y los impuestos. Así, tendrán una tendencia a subestimar la carga impositiva que se encuentra asociada a un nivel de gasto determinado, lo que favorecerá el crecimiento global de éste.

Fenómenos como la existencia de estructuras fiscales complejas, un elevado peso de la fiscalidad indirecta o la existencia de impuestos asociados a hechos favorables contribuyen a generar ilusión fiscal. Evidentemente, los procesos de descentralización fiscal contribuyen a la existencia de estructuras fiscales complejas en las cuales los ciudadanos no son muchas veces capaces de identificar el nivel de hacienda al que pagan sus impuestos con el que realiza un gasto determinado; es evidente que el que los ciudadanos perciban que una administración realiza programas de gasto público, mientras que otra distinta recauda los impuestos, es un incentivo para la primera administración para elevar el nivel de gasto.

Tenemos que tener presente que el fenómeno de ilusión fiscal se acentúa en el caso de que las transferencias constituyan una parte importante del mecanismo de financiación de los gobiernos locales. Diversos estudios empíricos<sup>14</sup> han contrastado que las transferencias incondicionadas del gobierno central a los gobiernos locales generan un incremento superior en el gasto público local superior a la teórica disminución del gasto global que favorecería la existencia de una estructura de la hacienda descentralizada.

Brennan y Buchanan<sup>15</sup> consideran que la competencia fiscal solamente puede existir si cada jurisdicción es responsable de obtener sus propios recursos y no puede llegar a acuerdos explícitos con otras jurisdicciones para fijar de manera uniforme los impuestos.

---

<sup>13</sup> Ver HETTICH, W., y WINER, S.L.: Democratic Choice and Taxation, op. cit., pág. 21.

<sup>14</sup> Una revisión de los mismos se puede encontrar en CORONA, J.: “Una visión desapasionada de la financiación de las Autonomías”, op. cit., pp. 22 y ss.

<sup>15</sup> Ver BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M.: The Power to Tax : Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, op.cit., pp. 183.

Un factor adicional que hay que considerar, y que constituye una de las principales líneas de desarrollo de la teoría de la elección pública, es el comportamiento de las estructuras burocráticas de la administración. Los modelos de agencia burocráticas, desarrollados a partir de los trabajos de Niskanen se fundamentan en el sesgo de información a favor de dichas agencias a la hora de negociar sus presupuestos con el poder político. Así los burócratas buscarán maximizar el presupuesto de sus respectivos departamentos y tienen el poder de monopolio necesario para imponer sus propuestas a un legislativo que tiene una información inferior a la suya.

Es un hecho que todo proceso de descentralización del Sector Público produce una proliferación de organismos burocráticos que puede llevar a un incremento del gasto público, lo que limitaría los efectos favorables a su reducción planteados por Brennan y Buchanan.

Este planteamiento de descentralización es muy polémico ya que significa que a una mayor descentralización fiscal debería disminuir el gasto público global. La evidencia empírica sobre esta cuestión es contradictoria. Trabajos como el de Cameron<sup>16</sup> parecen demostrar que los países con estructuras federales se encuentran entre los de mayores niveles de gasto público. Sin embargo otros estudios como los de Marlow<sup>17</sup> y Grossman<sup>18</sup> han aportado evidencia empírica en el sentido contrario, viniendo a corroborar la validez de la hipótesis de descentralización.

## 2.- DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA.

Desde el año 1.975 se ha producido en España un importante cambio en la filosofía del gasto público que, en palabras de Comín<sup>19</sup>, puede ser caracterizado en torno a tres ejes fundamentales : un efecto desplazamiento al alza del gasto que lo ha situado en unos niveles aproximados a los de los demás países de nuestro entorno político y económico; un cambio en su naturaleza y composición: el consumo y la inversión ceden paso a las transferencias redistributivas y a empresas, y una profunda descentralización

---

<sup>16</sup> CAMERON, D.: “ The Expansion of the Public Economy : a comparative Analysis“. American political Science Review, Vol 72, Nº 3, 1.978, pp. 1243-1261.

<sup>17</sup> MARLOW, M.: “ Fiscal decentralization and government size“. Public Choice, Nº 56, 1.988, pp. 259-269.

<sup>18</sup> GROSSMAN, P.H.: “ Federalism and the Size of Government“. Southern Economic Journal, Vol 55, Nº. 3, 1.989, pp. 580-593, y GROSSMAN, P.H.: “Fiscal decentralization and government size : An extension“. Public Choice, Nº 62, 1.989, pp. 63-69.

<sup>19</sup> COMIN, F. “ Evolución histórica del gasto público“. Papeles de Economía Española, Nº 37, 1.988, pp. 78-99.

del mismo, con la creación de un nuevo nivel de administraciones públicas, las Comunidades Autónomas y la asunción de nuevas y mayores competencias por parte de las Corporaciones Locales.

Este incremento del gasto, según Monasterio<sup>20</sup> puede ser explicado en gran parte aplicando la hipótesis del efecto desplazamiento de Peacock – Wiseman a partir de un doble origen, por un lado económico, los efectos de la crisis de mediados de los 70, y por otro político, el cambio de régimen que se produce en 1.975. Sin embargo, “ donde parece fallar la hipótesis de Peacock-Wiseman aplicada al caso español es en la inexistencia del “efecto concentración” del gasto. Los hechos en nuestro país han ido precisamente en la dirección contraria, puesto que la creación de las Comunidades Autónomas en 1.978 supuso la cesión de un importante número de competencias del Estado central, con su correlativo reflejo en el traslado de una porción importante del gasto hacia el nivel de la hacienda territorial de las CC.AA. “<sup>21</sup>, tal y como podemos observar en el Cuadro 1.

**CUADRO 1<sup>22</sup>.  
EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO<sup>23</sup>.**

<b>Año</b>	<b>Adm. Central.</b>	<b>CC. AA.</b>	<b>Entidades Locales.</b>
1978	89.0	...	11.0
...	...	...	...
1984	72.6	14.4	13.0
1985	70.7	15.8	13.5
1986	68.7	17.2	14.1
1987	66.7	18.7	14.6
1988	61.5	22.7	15.8
1989	60.7	23.1	16.2
1990	59.6	23.9	16.5
1991	58.4	25.4	16.2
1992	57.0	26.6	16.4
1993	58.1	26.4	15.5
1994	58.8	26.7	14.5
1995	58.0	27.3	14.6
1996	55.6	29.1	15.3
1997	53.2	30.9	15.9

<sup>20</sup> MONASTERIO, C.: “ Federalismo fiscal e incremento del gasto : el caso de las Comunidades Autónomas “. Papeles de Economía Española, N° 37, 1.988, pp. 372.

<sup>21</sup> MONASTERIO, C.: “ Federalismo fiscal e incremento del gasto : el caso de las Comunidades Autónomas “, op. cit., 1.988, pp. 372.

<sup>22</sup> Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales : La descentralización del Gasto Público en España, varios años.

<sup>23</sup> No se incluyen las pensiones por Seguridad Social y Clases Pasivas ni los gastos por pasivos financieros.

Como punto de partida del análisis del proceso de descentralización del Sector Público que se ha llevado a cabo en España tenemos que decir que el esquema de división de competencias entre niveles de Gobierno que propugna la teoría clásica del federalismo fiscal ha sido seguido con gran fidelidad en nuestro país, ya que las Comunidades Autónomas no han asumido en ningún caso competencias en funciones estabilizadoras ni redistributivas, como podemos observar en el Cuadro 2.

**CUADRO 2 <sup>24</sup>.**  
**COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

<b>Nivel Competencial</b>	<b>Competencias asumidas.</b>
Reducido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montes. Agricultura, ganadería y pesca en aguas interiores.</li> <li>• Urbanismo y vivienda.</li> <li>• Carreteras.</li> <li>• Puertos y aeropuertos sin actividad comercial.</li> <li>• Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos.</li> <li>• Protección del medio ambiente.</li> <li>• Patrimonio monumental de la CC.AA., fomento de lenguas y culturas regionales, bibliotecas, museos y conservatorios.</li> <li>• Instituciones de autogobierno.</li> <li>• Ferias interiores, promoción de comercio y turismo.</li> </ul>
Amplio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunes.</li> <li>• Gestión del sistema educativo en todos sus niveles.</li> <li>• Prestación de cuidados médicos y asistencia sanitaria.</li> </ul>

Estas competencias están siendo asumidas paulatinamente por las distintas Comunidades Autónomas, habiéndose promulgado desde el año 1.978 hasta el año 1.999 un total de 1.625 Reales Decretos de Transferencias, de los cuales 92 estuvieron dirigidos a Castilla León <sup>25</sup>.

Dos son los rasgos fundamentales que tenemos que destacar de nuestro sistema de descentralización Autonómica. El primero es su heterogeneidad; así tenemos por un lado Comunidades de Régimen Foral junto a otras de Régimen Común; Comunidades uniprovinciales (en las cuales la CC.AA. ha asumido también las competencias de las

<sup>24</sup> Fuente : MONASTERIO, C. y SUAREZ, J.: Manual de Hacienda Autonómica y Local. Edit. Ariel, Barcelona, 1.996, pp. 61.

<sup>25</sup> Fuente : Ministerio de Administraciones Públicas. Solamente en el año pasado, 1.999, se promulgaron 60 Reales Decretos.

antiguas Diputaciones Provinciales) frente a otras de carácter pluriprovincial; como se refleja en el Cuadro anterior, Comunidades con competencias amplias, que han accedido a la Autonomía por el Art. 151 de la Constitución, frente a Comunidades que solamente han recibido las competencias comunes (las del Art. 143 de la Constitución) y a las que ahora se están traspasando las materias de educación y sanidad. Si a esto unimos que en Canarias tienen su propio sistema de imposición indirecta y que la sanidad se financia de modo específico, tenemos una amplia tipología que prácticamente nos permite afirmar que cada CC.AA. es diferente a las demás. El Profesor Monasterio <sup>26</sup> ha realizado un esquema en el que se muestra esta heterogeneidad :

**CUADRO 3. TIPOLOGÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

	<b>Sistema financiación</b>	<b>CC.AA.</b>	<b>Competencias gasto</b>
<b>Foral</b>	Concierto + Cupo + Relaciones internas H. Vasca + Financ. Municipal	País Vasco.	Amplias + Financiación Municipal
	Convenio + Aportación + Financ. Municipal.	Navarra	
<b>Común</b>	Sistema LOFCA + Financ. Sanidad + Gestión Financ. Local	Andalucía. Cataluña Galicia Valencia	Amplias
	Sistema LOFCA + Financ. Sanidad + Gestión Financ. Local + Impos. Indirecta.	Canarias	
	Sistema LOFCA	Aragón Castilla León Extremadura Balears	Comunes
	Sistema LOFCA + Gestión Financ. Local.	Castilla La Mancha	
	Sistema LOFCA + Hacienda Provincial	Asturias Madrid Murcia La Rioja	
	Sistema LOFCA + Hacienda Provincial + Gestión Financ. Local.	Cantabria	

El segundo rasgo relevante de este sistema es su asimetría. El proceso de descentralización fiscal ha conseguido que, en un plazo relativamente corto de tiempo, se transfiriera a los entes territoriales recién creados una gran cantidad de competencias de gasto, como pone de manifiesto el Cuadro 1 anterior. Sin embargo, dejando al margen las Haciendas Forales de Navarra y el País Vasco, el proceso ha sido enormemente asimétrico porque la autonomía en materia de gasto no ha venido acompañada de una corresponsabilidad en el campo de los ingresos, habiéndose nutrido las Comunidades

<sup>26</sup> MONASTERIO, C.: “Luces y sombras del proceso autonómico “. Revista Jurídica de Asturias, N° 20, 1.996, pp. 49.

Autónomas en gran medida de fondos que provienen del propio Estado en vez de demandárselos directamente a sus ciudadanos, bien estableciendo sus propios tributos, bien estableciendo recargos sobre los tributos estatales, tal y como podemos apreciar en el Cuadro 4 en el que se recoge la financiación total percibida por las Comunidades y Ciudades Autónomas en el ejercicio de 1997, último para el que se dispone de datos.

**CUADRO 4<sup>27</sup>. FINANCIACIÓN TOTAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS. EJERCICIO DE 1.997, (MILES DE PESETAS).**

CC.AA.	Recursos Percibidos	Recursos propios			Total
		Tributarios	Crédito	Total	
País Vasco	667.073.097,0	1.692.000,0	27.604.800,0	29.296.800,0	696.369.897,0
Cataluña	1.664.885.476,5	38.710.453,0	58.923.000,0	97.633.453,0	1.762.518.929,5
Galicia	788.059.778,4	3.339.717,0	28.135.600,0	31.475.317,0	819.535.095,4
Andalucía	2.120.523.534,4	85.095,0	132.080.700,0	132.165.795,0	2.252.689.329,4
Asturias	106.403.415,6	1.883.315,0	6.560.000,0	8.443.315,0	114.846.730,6
Cantabria	70.366.007,5	291.891,0	-1.193.000,0	-901.109,0	69.464.898,5
La Rioja	32.089.219,7	194.808,0	-415.000,0	-220.192,0	31.869.027,7
Murcia	92.612.991,3	1.719.244,0	13.508.300,0	15.227.544,0	107.840.535,3
Valencia	982.092.119,3	14.460.146,0	40.292.400,0	54.752.546,0	1.036.844.665,3
Aragón	166.142.082,0	0,0	21.318.000,0	21.318.000,0	187.460.082,0
C.- Mancha	316.992.259,8	1.294.436,0	3.454.000,0	4.748.436,0	321.740.695,8
Canarias	430.706.149,6	35.777.877,0	212.000,0	35.989.877,0	466.696.026,6
Navarra	250.113.754,0	0,0	-2.486.000,0	-2.486.000,0	247.627.754,0
Extremadura	181.051.360,8	298.120,0	3.699.000,0	3.997.120,0	185.048.480,8
Baleares	62.631.965,8	6.696.767,0	-725.000,0	5.971.767,0	68.603.732,8
Madrid	400.324.212,6	12.779.716,0	17.620.700,0	30.400.416,0	430.724.628,6
C.- León	356.518.738,6	0,0	15.786.100,0	15.786.100,0	372.304.838,6
Ceuta	2.961.460,4	.....	.....	.....	2.961.460,4
Melilla	3.062.668,0	.....	.....	.....	3.062.668,0
<b>Total</b>	<b>8.694.610.291,3</b>	<b>119.223.585,0</b>	<b>364.375.600,0</b>	<b>483.599.185,0</b>	<b>9.178.209.476,3</b>
<b>Media<sup>28</sup></b>	<b>511.093.303</b>	<b>7.013.152,0</b>	<b>21.433.858,82</b>	<b>28.447.010,88</b>	<b>539.540.313,4</b>
<b>% Total</b>	<b>94.73%</b>	<b>1.29%</b>	<b>3.97%</b>	<b>5.26%</b>	
<b>% Total C. León</b>	<b>95.75%</b>	<b>0.00%</b>	<b>4.25%</b>	<b>4.25%</b>	

Como podemos apreciar en el Cuadro, Castilla y León se encontraba situada por encima de la media en este nivel de dependencia de los recursos transferidos en algo más de un punto, situación generada por la inexistencia de tributos propios en esta Comunidad hasta el año 1999 en que se aprueba la tasa sobre el juego (Ley 6/1990, de 27 de diciembre).

<sup>27</sup> Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales : Informe sobre la Financiación de las Comunidades y ciudades Autónomas en 1997, Madrid, 2000.

<sup>28</sup> Excluidas las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Estos dos aspectos, heterogeneidad y asimetría, en nada contribuyen a generar un marco en el que se puedan cumplir las previsiones de Brennan y Buchanan en su hipótesis de descentralización. Antes bien, parece que estamos en presencia de todos los elementos que pueden provocar importantes crecimientos del gasto público por la vía de potenciar la existencia de fenómenos de ilusión fiscal.

El sistema de financiación autonómica, regulado en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1.980 y la Ley de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas de 1.983 (sustituida por una nueva normativa en 1.996) configuró un sistema de recursos estructurado en tres bloques : bloque de suficiencia (compuesto por los tributos cedidos, las tasas afectas a los servicios transferidos y porcentaje de participación en los ingresos del Estado) que pretende asegurar la financiación de los servicios transferidos por el Estado a las Comunidades; bloque de solidaridad, que gira en torno al fondo de compensación interterritorial y pretende hacer efectivo el principio de solidaridad entre las Comunidades, y bloque de autonomía (configurado por los tributos propios, los recargos y el recurso al endeudamiento) que permite servir a la autonomía en el gasto de los gobiernos subcentrales.

A pesar de este esquema, como hemos visto, el sistema de financiación ha pivotado siempre sobre los recursos transferidos por el Estado a las distintas Comunidades Autónomas.

Como es conocido el sistema ha tenido cuatro fases distintas :

A) Una primera etapa, que se prolonga desde 1.980 hasta 1.986, que es conocida con el nombre de “periodo transitorio”. En ella se llevó a cabo la primera cesión de competencias de gasto a las Comunidades, a la vez que se les transferían los recursos necesarios para financiar estas competencias –utilizando el denominado método del coste efectivo-. En 1.983 se produjo la cesión de tributos del Estado a las distintas Comunidades. En esta fase era razonable que el sistema de financiación pivotara sobre las transferencias. Lo que no parece razonable es que lo continuara haciendo con posterioridad.

B) La segunda fase, el denominada “periodo definitivo”, se inicia con el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de noviembre de 1.986 en el que se establece el método de financiación para el quinquenio 1.987-91. Su principal característica es que se mantiene la participación en ingresos del Estado como el principal mecanismo de financiación.

C) El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1.992 inicia la tercera fase, estableciendo el modelo de financiación para el periodo 1.992-96. Se confirma en gran parte el modelo anterior y se establece la necesidad de coordinar el

endeudamiento autonómico para cumplir las condiciones del Tratado de la Unión Europea. En 1.993 se cambió la participación en ingresos del Estado, desdoblada en un tramo de participación en ingresos generales y un tramo consistente en el 15% de la cuota líquida territorializada del IRPF.

D) La cuarta fase, en la que nos encontramos, abarca el periodo 1.997-2.001. Se intenta en ella profundizar en la corresponsabilidad fiscal mediante la configuración del IRPF como tributo compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la concesión a estas de capacidad normativa sobre ciertos aspectos del tramo autonómico del IRPF y los demás impuestos cedidos.

Es necesario remarcar que las continuas negociaciones que se han producido sobre el sistema han contribuido en poco a generar estructuras fiscales transparentes, claramente percibidas por los ciudadanos e impulsoras de corresponsabilidad fiscal. Antes bien, en el marco institucional de relaciones entre los distintos niveles de gobierno que se ha creado, parece razonable considerar que las Comunidades Autónomas, principalmente aquellas regidas por gobiernos de partidos nacionalistas de cuyo apoyo dependió en muchos momentos la estabilidad parlamentaria del gobierno central, han practicado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera una política de “búsqueda de rentas en el sector público” o rent seeking. Los procesos de búsqueda de rentas consisten, según Tollinson <sup>29</sup> en la búsqueda en los mercados políticos de algún tipo de transferencia generada artificialmente. En el contexto que estamos analizando los gobiernos subcentrales actuarían como un grupo de presión que emplea su poder de negociación frente al gobierno central para conseguir que sus políticas de gasto público sean financiadas mediante transferencias de este, en vez de tener que pedir esta financiación a sus propios ciudadanos – votantes mediante el establecimiento de impuestos.

Debemos reiterar que las Comunidades Autónomas no han utilizado de forma significativa la capacidad que les confiere la LOFCA para desarrollar una política fiscal diferenciada. Es cierto que la posibilidad que tienen de crear sus propios tributos se encuentra bastante limitada, principalmente por la prohibición de establecer gravámenes sobre los hechos imposables sometidos a tributación por parte del Estado y que, en este campo de los tributos propios todas las Comunidades han establecido impuestos sobre el juego y de carácter ambiental. Como ya hemos apuntado en líneas anteriores, Castilla y León fue una de las últimas Comunidades en establecer tributos propios, teniendo únicamente en este campo la tasa sobre el juego.

Sin embargo, las principales posibilidades que tienen para desarrollar una política fiscal diferenciada, que se encuentran en el establecimiento de recargos sobre los tributos estatales y en la capacidad normativa que sobre los tributos cedidos y el tramo autonómico del IRPF se les concedió en el Acuerdo de Financiación para el periodo

---

<sup>29</sup> TOLLISON, R.: “Rent Seeking: a survey”. *Kiklos*, Vol. 35, 1.982, pp. 575-602.

1.997-2.001, no han sido utilizadas en este sentido. No obstante, es necesario apuntar que dicha capacidad normativa si ha sido empleada por gran número de Comunidades Autónomas para establecer beneficios fiscales para sus residentes, tanto por circunstancias familiares como por inversiones.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León hay que dejar constancia de que se han concedido beneficios fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para los ejercicios de 1999 y 2000 ( por la Ley 131998, de 23 de diciembre y la Ley 6/1999, de 27 de diciembre, respectivamente), tanto por circunstancias familiares como por inversiones; y en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (en aplicación de la ya varias veces mencionada Ley 6/1999, de 27 de diciembre) por circunstancias familiares.

Se podría inferir de esta ausencia de política fiscal diferenciada un proceso de competencia fiscal entre las distintas Comunidades Autónomas. Sin embargo, como ha concluido Suárez Pandiello <sup>30</sup>, es posible descartar esta hipótesis si tenemos en cuenta la pequeña movilidad entre jurisdicciones que tienen las bases imponibles sobre las que se pueden establecer estos recargos y, adicionalmente, que los procesos de competencia fiscal conducen a la contención del gasto público. Sin embargo el gasto de las Comunidades Autónomas ha aumentado, siendo financiado principalmente por la vía de déficits públicos por lo que no estaríamos ante un proceso de competencia fiscal sino más bien de ilusión fiscal y resistencia a demandar directamente fondos a los votantes.

Todos estos elementos que hemos expuesto en este trabajo nos hacen concluir, aunque siendo conscientes de que serán sin duda necesarios trabajos posteriores para refrendar estos argumentos, que será necesario en el futuro reformar los mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas, introduciendo un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, y dotando de una mayor estabilidad y continuidad en el tiempo al sistema que se acuerde, si se quiere evitar que los fallos en el sistema generen un incremento ineficiente del gasto público. De momento, estudios como el de Velilla <sup>31</sup>, refrendan claramente estas consideraciones concluyendo que un mayor nivel de corresponsabilidad fiscal conduciría a que todas las Comunidades Autónomas realizaran

---

<sup>30</sup> Ver Suárez Pandiello, J. (1.996), pp. 194-195.

<sup>31</sup> Ver VELILLA, P.: El proceso de descentralización del gasto público en España: comportamiento fiscal y decisiones de gasto de los gobiernos autonómicos. Edit. Fundación BBV, Colección Documenta, Bilbao, 1.993.

En la misma dirección apunta el trabajo de ALVAREZ, S. y ALVAREZ, M<sup>a</sup>.T.: “El crecimiento del gasto público en las comunidades Autónomas: una explicación desde los principios de la economía política constitucional”, en Caramés, L. (ed.) : Gasto público autonómico. Edit. Instituto Gallego de Administración Pública, Santiago de Compostela. (En prensa).

un gasto inferior al efectivamente realizado. La próxima revisión del sistema de financiación autonómica es sin duda la gran oportunidad para conseguirlo.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ALVAREZ, S. y ALVAREZ, M<sup>a</sup>.T.: “El crecimiento del gasto público en las comunidades Autónomas: una explicación desde los principios de la economía política constitucional”, en Caramés, L. (ed.) : Gasto público autonómico. Edit. Instituto Gallego de Administración Pública, Santiago de Compostela. (En prensa).
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M.: The Power to Tax : Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge University Press, 1.980.
- CAMERON, D.: “ The Expansion of the Public Economy : a comparative Analysis“. American political Science Review, Vol 72, N° 3, 1.978, pp. 1243-1261.
- COMIN, F. “ Evolución histórica del gasto público”. Papeles de Economía Española, N° 37, 1.988, pp. 78-99.
- CORONA, J.: “Una visión desapasionada de la financiación de las Autonomías”. En Moldes, E. y Puy, P. (eds.) : La financiación de las Comunidades Autónomas. Edit. Minerva, Madrid, 1.996.
- CORONA, J. y PUY, P.: Federalismo competitivo y financiación autonómica. Comunicación presentada en el V Encuentro de Economía Pública celebrado en Valencia del 5 al 7 de febrero de 1.998.
- GROSSMAN, P.H.: “ Federalism and the Size of Government”. Southern Economic Journal, Vol 55, N° 3, 1.989, pp. 580-593.
- GROSSMAN, P.H.: “Fiscal decentralization and government size : An extension”. Public Choice, N° 62, 1.989, pp. 63-69.
- HETTICH, W., y WINER, S.L.: Democratic Choice and Taxation, Cambridge University Press, 1.999.
- MARLOW, M.: “ Fiscal decentralization and government size”. Public Choice, N° 56, 1.988, pp. 259-269.
- MONASTERIO, C.: “ Federalismo fiscal e incremento del gasto : el caso de las Comunidades Autónomas “. Papeles de Economía Española, N° 37, 1.988, pp. 372-387.

- MONASTERIO, C.: “Luces y sombras del proceso autonómico “. Revista Jurídica de Asturias, N° 20, 1.996, pp. 47-68.
- MONASTERIO, C. y SUAREZ, J.: Manual de Hacienda Autonómica y Local. Edit. Ariel, Barcelona, 1.996.
- MUSGRAVE, R.A.: “Who should tax, where and what?”, en Mclure, C. C.: Tax Assigment in Federal Countries. Edit. Centre for Research on Federal Financial Relations, ANU, Camberra, 1.993.
- OATES, W. E.: Federalismo fiscal. Edición española del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.977.
- SALINAS, J.: Economía Política del Federalismo Fiscal Español. Instituto de Estudios Fiscales, Monografía N° 100, Madrid, 1.991.
- SUÁREZ PANDIELLO, J.: “Las Comunidades Autónomas y su endeudamiento. Un test sobre sus causas”. En Moldes, E. y Puy, P. (eds.) : La financiación de las Comunidades Autónomas. Edit. Minerva, Madrid, 1.996.
- TOLLISON, R.: “Rent Seeking: a survey”. Kiklos, Vol. 35, 1.982, pp. 575-602.
- VELILLA, P.: El proceso de descentralización del gasto público en España: comportamiento fiscal y decisiones de gasto de los gobiernos autonómicos. Edit. Fundación BBV, Colección Documenta, Bilbao, 1.993.