

# ALGUNAS CLAVES ORGANIZATIVAS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS ESPAÑOL Y SUS CONSECUENCIAS

**Fernando Toboso (\*)**

*Universidad de Valencia*

El análisis institucional aquí realizado permite afirmar que la nueva organización territorial del Estado implantada en España tras la Constitución de 1978 ha sido una de las piezas claves del desarrollo económico y social alcanzado desde entonces. Aunque los nuevos gobiernos autonómicos realizan ya casi tantas y tan importantes tareas políticas como sus homólogos en los estados federales, la organización existente en España resulta ciertamente singular. Además de explicar cuáles son esas claves organizativas diferenciadoras, y de mostrar los efectos positivos que las mismas han tenido durante el periodo analizado, en el trabajo se aportan también diversas estadísticas a fin de ofrecer una visión cuantitativa y comparada de la descentralización lograda, tanto en materia de responsabilidades de gasto como en lo relativo a la descentralización del poder fiscal. El éxito de estos primeros años, sin embargo, no garantiza que esas claves organizativas puedan seguir produciendo similares efectos positivos sobre el bienestar económico de los españoles en el futuro. Como se enfatiza en la conclusión, algunos de los nuevos y trascendentales hechos ocurridos en España ya desde finales de los años 90 exigen una reflexión sobre las posibles vías de reforma de ese modelo de organización territorial del Estado.

*Palabras clave:* cambio institucional, reglas legales, gobiernos regionales, descentralización, poder fiscal, autonomía financiera.

---

(\*) Agradezco a Allan Schmid, Carlos Ochando e Ian Kirkpatrick sus comentarios a versiones previas en inglés y castellano de estas ideas, algunas de las cuales fueron presentadas en el curso "Organización y cambio institucional en la dirección y gestión de los asuntos públicos", celebrado en la UIMP (Valencia), en septiembre de 2004, así como en sendas conferencias pronunciadas en la Universidad Autónoma Metropolitana de México y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México en enero de 2005. Un trabajo en inglés mucho más extenso sobre éste y otros aspectos de la realidad española acaba de ser publicado en Toboso (2005).

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente es un trabajo aplicado que contiene argumentaciones y datos estadísticos. Las argumentaciones son coherentes con las concepciones y criterios analíticos que están siendo desarrollados en el marco de la Nueva Economía Institucional por investigadores procedentes de distintas tradiciones académicas y con una fuerte orientación interdisciplinar. Además de la tradicional preocupación por cómo unas u otras reglas organizativas influyen sobre los costes de producción y de transacción, sobre la eficiencia y sobre las posibilidades de crecimiento económico, dicha perspectiva analítica permite prestar atención también a cómo dichas reglas influyen sobre los derechos, las capacidades de decisión y los resultados distributivos obtenidos por unos u otros participantes, sean éstos personas actuando en solitario o colectivos actuando coordinadamente a través de sus órganos de gobierno<sup>1</sup>.

El trabajo se estructura del siguiente modo. Tras mostrar, en la sección 2, que se ha producido en España una fuerte descentralización de las tareas de gasto hacia los gobiernos autonómicos durante el periodo aquí analizado, pero una escasa atribución de poder fiscal a los mismos, en la sección 3 se compara dicha situación con la existente en un país de larga tradición federal como Alemania a efectos de resaltar las singularidades organizativas de la situación española.

En la sección 4 se muestra las principales repercusiones económicas que se han derivado de esa singular organización existente en España. Se afirma que dichas reglas han conducido a una permanente batalla negociadora por parte de los líderes políticos de ámbito autonómico, a fin de ir asumiendo más y más tareas de gobierno. Veremos también cómo las reglas establecidas en el sistema general de financiación y la posibilidad de negociar con éxito un creciente volumen de financiación, por la vía de las subvenciones recibidas del gobierno central, han inducido una nueva dosis de competencia entre gobiernos autonómicos, añadida a la ya habitual competencia derivada de las reglas electorales, y un claro incentivo estratégico a la realización de cuantas más obras, proyectos y actuaciones regionales mejor, es decir, un claro sesgo al gasto.

En la sección 5 se ofrece una valoración situacional de esas consecuencias. Se afirma que, en el caso de España y para el periodo analizado, dicho sesgo al gasto ha tenido consecuencias positivas por las razones y datos allí aportados. En último término, ello ha permitido acortar mucho más rápidamente el enorme desfase en materia de infraestructuras y servicios públicos que los cuarenta años previos de gobierno cen-

---

(1) Sobre la amplitud de perspectiva y la relevancia explicativa de este nuevo tipo de análisis económico institucional, véase Toboso (2001a) y Toboso y Compés (2003). Las diferencias de enfoque habitualmente existentes entre la *nueva* y la *vieja* economía institucional pueden encontrarse en Toboso (1995) y (1997). Sobre la conveniencia de adoptar una perspectiva institucional integradora y metodológicamente coherente, véase Rutherford (1995), Groenegewen (1995), Hutchison (1984), Pessali y Fernández (1999), y también Williamson (1996a, 1996b y 1997).

tralizado y dictatorial habían contribuido a generar, por comparación con los niveles existentes en los países europeos. Si, para realizar todos los proyectos y actuaciones públicas que los gobiernos autonómicos han llevado a cabo durante estos años, dadas las nuevas responsabilidades que han ido asumiendo, dichos gobiernos hubieran tenido que recurrir a crear nuevas figuras impositivas o a aumentar impuestos autonómicos bajo su responsabilidad, otra evolución bien distinta de la economía y la sociedad española hubiera tenido lugar.

En la sección 5 se destacan algunos otros efectos positivos no estrictamente económicos derivados de esa singular organización. En el apartado de *conclusiones*, por último, además de resumir las principales ideas aportadas, se pone también un especial énfasis en remarcar que en este trabajo no se pretende realizar un análisis general supuestamente válido, digamos, para todos los países democráticos desarrollados, o para cualquier periodo, etc. Ni siquiera cabe deducir del análisis realizado que los efectos de ese sesgo hacia el gasto puedan seguir considerándose positivos más allá del periodo analizado. De hecho, algunos acontecimientos ocurridos ya desde finales de la década de los 90, como se apunta en dicha conclusión, hacen cada vez más difícil mantener dicho juicio valorativo. El nuevo contexto hace necesaria la reforma de algunas de esas claves organizativas.

El cambio institucional considerado en este trabajo no ha sido el único que ha tenido resultados positivos en España desde 1978. No cabe deducir tampoco de este análisis que ya no quedan problemas de ineficiencia por resolver o que no caben ya más alteraciones institucionales con fines redistributivos. En este trabajo sólo se afirma que España ha dado un salto espectacular durante estos años, y que un factor esencial impulsor de ese avance ha sido la organización creada para el autogobierno de las nacionalidades y regiones. Aunque el nivel local de gobierno ha experimentado también cambios organizativos significativos desde la implantación de las nuevas reglas políticas democráticas, el número de tareas llevadas a cabo y la magnitud de la intervención realizada ha crecido de manera mucho más modesta. Por ello, a efectos de concentrarnos en lo que ha sido más singular en ese proceso de descentralización, no abordaremos aquí dichos cambios, aunque algunos datos sobre dicho nivel de gobierno serán ofrecidos en los cuadros estadísticos que siguen, a fin de ofrecer una visión global de la situación.

## 2. ESTABILIDAD INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN DESIGUAL

Hacer una breve mención a las reglas constitucionales básicas a partir de las que se ha podido crear en España ese nivel intermedio de gobierno resulta obligado si el objetivo último consiste en ofrecer una explicación de por qué dicho cambio institucional ha tenido efectos tan positivos sobre el crecimiento y desarrollo experimentado desde entonces. Ello es así, porque, en primer lugar, la flexibilidad de dichas reglas ha permitido dar una salida política variada y diversa a las diversas situaciones históricas, culturales, de idioma, etc., existentes en unas y otras regiones y nacionalidades. En segundo lugar, porque tras algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, el nuevo entorno legal que regula ese reparto de tareas y fuentes de financia-

ción entre gobiernos ha ido quedando progresivamente bien definido y protegido, lo que se ha traducido en una elevada estabilidad institucional con resultados positivos para el desempeño de dichas tareas<sup>2</sup>. Aunque dichas reglas establecían dos vías diferentes para el acceso al autogobierno a las que todas las regiones y nacionalidades podían optar (las vías de los conocidos artículos 143 y 151), y aunque en el artículo 149 se enumeran una serie de responsabilidades sobre las que el nivel de gobierno central tiene la exclusividad, la posibilidad recogida en el art. 150.2 de delegar a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) más responsabilidades que las recogidas inicialmente en sus Estatutos de Autonomía, utilizada en diversas ocasiones, ha dado lugar a un proceso de traspasos continuo y gradual, aunque no homogéneo, habiendo culminado por el momento con el traspaso total, por delegación, en diciembre de 2001, de las responsabilidades en educación y sanidad a todas las CC.AA. del artículo 143 ya mencionado, responsabilidades que ya habían asumido las Comunidades del artículo 151 y asimiladas.

El cuadro 1 nos ofrece una primera visión global de la magnitud de las tareas que han sido asumidas por esos gobiernos autonómicos durante los veinte años aquí investigados. Utilizando como indicador aproximado la participación de cada nivel de gobierno en la gestión del gasto público total, y aún sabiendo que las responsabilidades en materia de regulación no se pueden cuantificar por esta vía y que sobre algunos de esos gastos los gobiernos autonómicos tienen poco margen de discrecionalidad, dicho cuadro muestra el fuerte aumento registrado en la participación de las CC.AA., en promedio. De ser responsables de la gestión del 2,9 % de todo el gasto en 1981, al final del periodo aquí analizado ya lo eran del casi el 30%. Y ese crecimiento ha continuado durante el año 2002 y siguientes como consecuencia de los traspasos de diciembre de 2001 ya mencionados.

Aunque la descentralización hacia el nivel local ha sido inferior, el efecto global de ambos procesos ha conducido a que la Administración Central haya pasado de gestionar el 87,3 por ciento del total en 1981 a tan sólo el 58,80 por ciento en el año 2001. Si tenemos en cuenta, además, que el gasto público de todas las Administraciones Públicas ha experimentado en su conjunto un fuerte aumento desde la transición democrática (pasando del 24,9% del PIB en 1974 al 48% en 1992, para situarse en el 2001 en el 40,1%), resulta evidente que la descentralización de las tareas de gasto ha sido muy importante en España, particularmente hacia los gobiernos autonómicos. Proceso que ha coincidido, por otra parte, con el traspaso de las responsabilidades de actuación macroeconómica hacia el nivel de gobierno europeo.

Esa flexibilidad ha sido igualmente la nota más característica del proceso de descentralización impositiva hacia esas CC.AA., habiéndose creado dos sistemas de financiación diferenciados: el sistema de concierto (para el País Vasco y Navarra) y el de régimen común (para el resto de CC.AA.).

---

(2) Sobre las consecuencias económicas de la estabilidad institucional, véase North (1990, capítulo 12, y 2000) o el informe ante el Banco Mundial presentado por Williamson (1996c). Véase también Keefer y Shirley (2000).

**Cuadro 1**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO<sup>(1)</sup>**  
**POR NIVELES DE GOBIERNO EN ESPAÑA, 1981-2001**  
 (% sobre el total. Datos presupuestarios)

	1981	1986	1996	2001
Gobierno Central	87,3	72,6	62,5	58,80
Gobiernos Regionales	2,9	14,6	24,7	27,62
Gobiernos Locales	9,7	12,7	12,68	13,58
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.

(1) Gasto no financiero, consolidado interna y externamente, e incluidos los Organismos Autónomos Administrativos (OO.AA.AA.) y las prestaciones de la Seguridad Social de cada nivel de gobierno.

El sistema común o general de financiación, que fue establecido por primera vez en 1980 mediante la L.O.F.C.A., ha experimentado sucesivas modificaciones desde entonces. Además de los ingresos procedentes del endeudamiento financiero, de los rendimientos obtenidos de su propio patrimonio, de las tasas afectas a los servicios prestados y de las transferencias recibidas por uno u otro concepto de los niveles de gobierno superiores, las CC.AA. de régimen común cuentan en la actualidad (enero 2005) con los tributos cedidos, los tributos propios y los recargos indicados en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**TRIBUTOS Y RECARGOS A DISPOSICIÓN DE LAS CC.AA.**  
**DE RÉGIMEN COMÚN EN ESPAÑA**

Tributos cedidos	Tributos propios	Recargos
- Patrimonio (1)	- sobre el juego del bingo	- sobre IRPF (6)
- Sucesiones y donaciones (1)	- sobre combustibles	- sobre juegos de
- Transmisiones patrimoniales (1)	derivados del petróleo	suerte, envite o azar
- Actos jurídicos documentados (1)	- cánones medioambientales	- sobre máquinas
- Impuesto sobre el juego (1)	- otros	tragaperras
- IRPF (2)		
- IVA (3)		
- Imp. esp. hidrocarburos, alcohol y tabaco <sup>(4)</sup>		
- Imp. esp. electricidad y matric. de vehículos <sup>(5)</sup>		
- Imp. vtas. minoristas ciertos hidrocarburos <sup>(5)</sup>		

Fuente: Ley Orgánica 7/2001 y Ley 21/2001, ambas de 27 de diciembre, y elaboración propia.

(1) Cesión total de la gestión y recaudación con limitadas capacidades normativas, salvo en el impuesto sobre el juego en el que la capacidad normativa es completa.

(2) 33%, con capacidad normativa sujeta a que la tarifa autonómica sea progresiva y con los mismos tramos que la estatal.

(3) 35%, sin capacidad normativa.

(4) 40%, sin capacidad normativa.

(5) 100%, sin capacidad normativa.

(6) No utilizado hasta la fecha, salvo el intento, después derogado, de Madrid.

Las capacidades normativas asumidas en cada caso se indican al pie de página de dicho cuadro, siendo éstas muy limitadas como puede comprobarse. La regulación es responsabilidad principal del Ejecutivo y Parlamento Centrales, pero lo recaudado a través de los mismos se transfiere automáticamente y sin condiciones a dichas CC.AA., por lo que los ingresos así obtenidos por éstas se consideran como ingresos propios de las mismas. En torno al 70 por ciento del total de esos ingresos considerados propios ha procedido tradicionalmente<sup>3</sup> de la recaudación que les ha sido transferida de los tributos cedidos.

Claro está que dicha organización de las finanzas públicas no afecta a las dos comunidades forales antes mencionadas, pero el logro de los objetivos asignados al presente trabajo nos impide adentrarnos en la consideración de estos dos casos particulares<sup>4</sup>. El objetivo consiste, recuérdese, en resaltar la singularidad de esa organización general existente en España porque sobre la misma fundamentaremos el análisis explicativo de los apartados siguientes. Dado que no se trata de realizar un estudio comparativo que abarque múltiples países, dado también el carácter aplicado del análisis institucional a realizar y dadas las enormes diferencias organizativas existentes entre unos y otros estados federales, es obvio que la singularidad organizativa del caso español habrá de ser resaltada por comparación con la de algún país en concreto en el que exista un grado similar de descentralización, pero claves organizativas distintas. El modelo de federalismo *cooperativo* y *homogéneo* existente en Alemania nos ofrece ese contraste puesto que el Estado de las Autonomías Español se aproxima más a un modelo de federalismo *competitivo* y *no homogéneo*.

### 3. FEDERALISMO "COOPERATIVO" Y "HOMOGÉNEO" FRENTE A "COMPETITIVO" Y "NO HOMOGÉNEO"

Veamos primero algunos datos comparados en relación con esa diferente organización territorial de las finanzas públicas existente en España y Alemania. Aunque las diferencias son muchas, en el cuadro 3 ya se muestra que la clave diferenciadora no reside en cómo se ha organizado el reparto de las tareas de gasto bajo responsabilidad de las CC.AA. y de los Länder. El tipo de tareas y la magnitud de la intervención llevada a cabo por unas y otros es cada vez más similar. Aunque al tratarse de datos homogéneos y en términos de contabilidad nacional los mismos aparecen con mas retraso del que

---

(3) Cuando los datos del 2002 y años siguientes estén disponibles, el peso de lo obtenido por estos impuestos cedidos aumentará, sin duda, dadas las últimas cesiones realizadas mediante las leyes 7 y 21 de 27 de diciembre de 2001. Estimaciones diferentes de ese previsible aumento pueden encontrarse en Pérez García (2002) y Monasterio *et al.* (2001). Véase también Zubiri (2000).

(4) Un extenso análisis del sistema foral de financiación puede encontrarse en Arratibel (1999).

sería deseable, los del cuadro 3 muestran que en el año 2000, tras poco más de quince años de construcción del estado de las autonomías, las CC.AA. ya habían pasado a situarse muy cerca de sus homólogos en Alemania. Y recordemos que estos datos no recogen el último avance descentralizador en materia sanitaria, ya mencionado, que acaba de tener lugar a partir del 2002.

**Cuadro 3**  
**GASTO PÚBLICO(\*) POR NIVELES DE GOBIERNO EN ALEMANIA**  
**Y ESPAÑA EN EL AÑO 2000**  
(% sobre el total. Contabilidad Nacional)

	Central	Länder/CC.AA.	Local	TOTAL
Alemania	60,47	25,59	13,94	100
España	71,02	16,93	12,05	100

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

(\*) No consolidado. Incluye los gastos de los Organismos Autónomos Administrativos y similares, además del gasto de las Administraciones de la Seguridad Social. No se incluye el gasto derivado de la amortización de deuda pública.

Donde sí que ha existido una diferencia relevante para nuestro propósito ha sido en la manera como se ha organizado el tema de la financiación de dichos gobiernos intermedios, como ya se deduce de los datos del cuadro 4. Ahí vemos que los gobiernos autonómicos han venido siendo muy dependientes de las subvenciones (60-70 por ciento del total de los ingresos disponibles), mientras que los ingresos propios han sido poco significativos en términos de recaudación, aunque su peso ha aumentado y aún lo hará más a partir del 2002 debido a las últimas cesiones de impuestos ya mencionadas<sup>5</sup>. En Alemania, en cambio, los Länder han venido obteniendo vía subvenciones únicamente en torno al 14-16 por cien del total de sus ingresos.

**Cuadro 4**  
**INGRESOS DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS/ESTATALES**  
**EN ESPAÑA Y ALEMANIA**  
(% del total. Contabilidad Nacional)

	CC.AA.		Länder	
	1988	2000	1988	2000
Subvenciones	70,25	57,28	14,55	16,16
Ingresos propios fiscales y no fiscales	29,49	37,29	78,83	81,38
Endeudamiento	0,26	5,43	6,62	2,46
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

(5) Aunque los datos aún no están disponibles, Pérez García (2002) o Monasterio *et al.* (2001) han realizado algunas estimaciones, aunque no coincidentes.

Ese porcentaje de dependencia de las subvenciones por parte de las CC.AA. aún aumentaría más si excluyéramos del cuadro, cosa que las series del FMI no permiten hacer, a las dos comunidades forales que cuentan con un sistema de financiación particular pues los ingresos de ambas están computados, casi en su totalidad, como ingresos propios de las mismas, lo que está disminuyendo ese porcentaje promedio de dependencia.

La organización del poder fiscal existente en Alemania es, pues, bien distinta de la española. La mayor parte de esa financiación considerada propia de los Länder proviene de la participación de éstos tanto en el IRPF como el Impuesto de Sociedades, que constituyen en Alemania impuestos de recaudación compartida constitucionalmente a partes iguales (Federación 45%, Länder 45%, el resto para los gobiernos locales). Y también de su participación en el IVA, fijada por ley anualmente (en torno al 45% para los Länder y el 55% para la Federación). Y aunque los Länder no tienen, de hecho, capacidad normativa autónoma sobre el IRPF ni sobre el Impuesto de Sociedades, sí que ejercen, a través de su presencia en el Bundesrat, una gran influencia sobre las regulaciones tributarias únicas que van a ser aprobadas finalmente en cada periodo para todo el país<sup>6</sup>. Regulación única para cada impuesto que viene exigida en el artículo 106 de la Constitución Federal Alemana, en el que también se establece la obligación de que la normativa fiscal de los impuestos en los que los Länder tengan responsabilidad total o compartida sea aprobada en el Bundesrat o Senado, donde sólo los ejecutivos de los Länder tienen representación, nombrando y cesando entre tres y seis senadores cada uno, según la población, de un total de 69 senadores.

Con la regulación única y co-responsable entre la Federación y todos los Länder en su conjunto de esas dos principales figuras impositivas se consigue a la vez una elevada homogeneidad fiscal en todo el país y una elevada autonomía financiera de éstos, que disponen de una gran cantidad de recursos de libre disposición (casi el 80 por cien). Pero incluso en los impuestos llamados propios de los Länder<sup>7</sup> la regulación ha de ser única para todos y decidirse también en el Bundesrat.

En el caso de España, la organización y reparto del poder fiscal es bien diferente como ya hemos visto. A excepción de las dos comunidades forales, el resto de gobiernos autónomos disponen de una muy limitada capacidad de decisión en lo que a la regulación de los impuestos cedidos se refiere y, sin embargo, el sistema elegido para ir haciéndoles un poco más co-responsables fiscalmente conduce a una muy pequeña, pero ciertamente existente, ruptura de la homogeneidad fiscal entre las diversas nacionalidades y regiones existentes en España. Pequeña, de momento,

---

(6) Véase Span (1998) y Giménez (2000).

(7) Los principales impuestos propios de los Länder son: patrimonio neto, sucesiones, vehículos a motor, transmisiones patrimoniales, sobre la cerveza, y sobre el juego.

porque ningún gobierno ha introducido aún su propia tarifa para el tramo del 33% cedido del IRPF, por ejemplo. Dicha vía ha consistido en ir atribuyendo a cada CC.AA. dosis añadidas de poder fiscal autónomo o independiente, como el que tienen los Estados norteamericanos. En Alemania, como ya hemos visto, dicha corresponsabilidad fiscal se entiende como responsabilidad compartida por todos y ejercida conjuntamente a través de las decisiones del Bundesrat.

Ha de resultar ahora evidente que, frente al modelo de *federalismo cooperativo y homogéneo* existente en Alemania, las claves organizativas aquí resaltadas del estado español de las autonomías le asemejan más a un modelo de *federalismo competitivo y no homogéneo*. Un federalismo *de hecho*, obviamente, porque tal concepto fue "explícitamente" excluido del texto constitucional, como ha resaltado recientemente uno de los siete participantes en la elaboración de la ponencia constitucional<sup>8</sup>.

#### 4. PRINCIPALES CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LAS NUEVAS REGLAS DEL ESTADO AUTONÓMICO

Los principales efectos económicos de la nueva organización se pueden explicar fácilmente sobre la base de esas dos claves organizativas mencionadas: el carácter *competitivo* y el carácter *no homogéneo* del federalismo de hecho que se ha creado. *Competitivo* porque, una vez aprobada la Constitución, las relaciones intergubernamentales se han caracterizado más por la competencia y la negociación independiente que por la cooperación y la negociación conjunta. Y ello ha conducido a una batalla política constante por asumir más y más tareas de gobierno por parte de todos los líderes políticos a nivel autonómico.

*No homogéneo* debido, fundamentalmente<sup>9</sup>, a las enormes diferencias habidas en la descentralización de las responsabilidades de gasto, por un lado, y de las responsabilidades fiscales o tributarias por otro. Y aquí reside otro aspecto organizativo clave. Cuando los gobiernos subcentrales son responsables de un gran número de tareas políticas pero para financiar las mismas sólo han de negociar con el gobierno central el monto de subvenciones a recibir, ello genera un incentivo estratégico a llevar a cabo cuantas más actuaciones y proyectos mejor. Cuanto mayor es la probabilidad de que la negociación resulte exitosa, mayor es el sesgo gastador a que ello conduce. Es obvio que los beneficios de esas actuaciones suelen concentrarse en las familias, empresas y colectivos residentes mientras que el pago de las mismas se hace, en gran parte, echando mano de los fondos comunes de todo el país. Este sesgo gasta-

(8) Véase Peces Barba (2002, p. 73).

(9) El proceso de descentralización tampoco ha sido homogéneo entre territorios, pero ese es otro tema.

dor cuenta con el beneplácito de los líderes políticos, de los residentes en general y de los grupos organizados a nivel autonómico. Estos líderes políticos pueden aparecer así en los medios de comunicación exhibiendo el duro trabajo realizado para llevar a cabo proyectos múltiples de desarrollo regional, obras públicas e infraestructuras regionales, residencias infantiles, etc., gracias a una financiación que de no haberse logrado hubiera ido a beneficiar a otras comunidades. Esto es lo que ha ocurrido en España durante los años 80 y 90.

¿Y qué consecuencias últimas ha tenido sobre el crecimiento y desarrollo económicos alcanzados en España esa falta de responsabilidad fiscal y sesgo gastador?. Aunque en muchos análisis generales sobre este tipo de situaciones suele extraerse una valoración negativa de las consecuencias derivadas de ese sesgo<sup>10</sup>, el análisis aquí realizado nos permite extraer una evaluación diferente al tener en cuenta algunos aspectos específicos de la situación española durante el período analizado que no son los considerados habitualmente, de forma explícita o implícita, en esos análisis generales.

En esos análisis generalizadores, la preocupación analítica básica consiste en resaltar que cuanto más poder fiscal tengan los gobiernos subcentrales para poder obtener mediante impuestos de incidencia regional los ingresos necesarios para el cumplimiento de sus tareas, y menor sea, por tanto, el recurso a las subvenciones, más obligados estarán a sopesar los beneficios y los costes de sus actuaciones, puesto que las habrán de pagar principalmente los propios residentes<sup>11</sup>. Y parece obvio que ello es así, esto es, que los problemas de eficiencia en el uso de los fondos comunes (*common pool problems*)<sup>12</sup> serán mayores cuanto mayor sea el peso de las subvenciones centrales en la financiación de los gobiernos subcentrales. Al provenir aquéllas de la caja común, cuantas más se obtengan mejor. Más vale un mal proyecto de obra pública regional pagado de esta manera que ningún proyecto.

Dado el enorme y creciente volumen de subvenciones recibidas por los gobiernos autonómicos en España durante el periodo considerado, parece obvio que han tenido que existir esos problemas en el uso de los fondos públicos<sup>13</sup>. Pero el atraso económico general, y en materia de

---

(10) Véase por ejemplo Oates (1999, p. 1126, 1997 y 1998), así como Frey (2001, p. 167). Análisis similares pueden encontrarse también en Suárez Pandiello (1999, p. 250), quien llega incluso a afirmar que ello constituye una "peligrosa asimetría".

(11) Como ejemplo de estos análisis, véase King (1995), Kincaid (2001) o Monasterio *et al.* (2001). Agúndez y Pedraja (2003) ofrecen un repaso sistemático en esa línea de los pros y contras derivados de diversas modalidades de descentralización de gastos e ingresos. En estos análisis se suele hablar de "los residentes" sin hacer distinción entre ellos. En realidad, también a este nivel subcentral cabe plantear el tema de que ni todos pagan igual ni todos se benefician igual de esas intervenciones.

(12) Sobre ello, véase el clásico libro de Ostron (1990).

(13) Véase Agranoff y Ramos (1998) y Suárez Pandiello (1999).

infraestructuras y equipamientos de todo tipo y de servicios públicos en particular, que existía respecto a la Comunidad Europea de entonces era tan enorme al inicio de ese periodo que dicho sesgo ha sido, sin duda, uno de los principales factores de impulso que han hecho posible acortar en muy pocos años ese gran desfase que los cuarenta años previos de gobierno centralizado y dictatorial habían contribuido a generar. Los problemas mencionados en el uso de los recursos públicos pierden relevancia cuando se comparan con los logros derivados de esa singular organización. Las políticas de desarrollo regional y las múltiples y diversas intervenciones públicas estimuladoras y favorecedoras de la competitividad empresarial llevadas a cabo también con ahínco por todos los gobiernos, desde el extremeño al catalán, han contribuido asimismo a promover unos mayores niveles de crecimiento económico<sup>14</sup>. Y lo mismo cabe decir respecto a las diversas actuaciones con fines redistributivos a nivel familiar y personal que estos gobiernos autonómicos han estado impulsando, además de aquéllas promovidas por el gobierno central a través del sistema nacional de seguridad social, junto a otras actuaciones<sup>15</sup>. Si para realizar todos los proyectos y actuaciones, dadas las responsabilidades que han ido asumiendo, dichos gobiernos autonómicos hubieran tenido que recurrir a aumentar aquellos impuestos autonómicos bajo su responsabilidad, o a crear impuestos nuevos, o a poner recargos sobre impuestos estatales, o a aumentar la tarifa autonómica del IRPF bajo su responsabilidad, etc., otra evolución bien distinta hubiera tenido lugar.

Ese sesgo hacia la realización de cuantos más proyectos y actuaciones mejor hubiera podido convertirse en un problema si hubiera faltado financiación y ello hubiera conducido a unos niveles de déficit público anual y a un endeudamiento acumulado desproporcionados. Pero ése no fue el caso. Las nuevas figuras tributarias introducidas en España tras la Constitución de 1978 y el aumento progresivo de las bases imponibles que ha tenido lugar, en conjunto, durante el periodo, además de los ingresos provenientes de los fondos europeos a partir de 1986, permitieron contar con un volumen creciente de ingresos públicos a repartir entre todos los niveles de gobierno, lo que permitió mantener bajo control el déficit de todas las Administraciones Públicas.

Si la instauración de las reglas democráticas de gobierno, por comparación a los cuarenta años anteriores de régimen dictatorial, constituyeron ya un factor de estímulo para los responsables políticos, la creación

---

(14) Tortosa (2001, p. 183) muestra que el stock de capital existente en España ha aumentado un 75 por ciento en términos reales de 1975 a 1995. Véase también Mas *et al.* (1996 y 2001).

(15) En relación con el grado de equidad que caracteriza a la distribución personal de la renta familiar, Oliver *et al.* (2001a y 2001b) han concluido que esa distribución ha estado haciéndose más equitativa desde 1985. En Toboso y Ochando (2001) puede verse la evolución de los gastos redistributivos en España durante la etapa de gobiernos socialistas entre 1982 y 1996. Sobre las consecuencias distributivas derivadas de la existencia de unos u otros marcos institucionales, véase Knight (1992), Libecap (1989), o también Schmid (1987).

de diecisiete nuevos procesos electorales de ámbito autonómico, sesgados de la manera que ya hemos visto, supusieron, sin duda, un impacto añadido de enorme magnitud, aunque no sea fácil asignar al mismo un valor numérico concreto.

La valoración de estos primeros años del estado español de las autonomías resulta, pues, positiva tanto si tomamos como criterio básico el grado de eficiencia a que ha dado lugar la nueva organización (eficiencia tanto en el funcionamiento de los propios gobiernos y Administraciones Públicas como en el funcionamiento de los mercados y las empresas, a lo que han contribuido las actuaciones y reformas llevadas a cabo por dichos gobiernos), como si adoptamos como criterio el grado de equidad en la distribución regional y familiar de las rentas que dicha organización ha contribuido a generar. Aunque el aquí analizado no ha sido el único factor explicativo de la evolución que se registra en el cuadro 5, en el mismo se recogen algunos datos relevantes sobre esa evolución. El PIB español en términos reales (a precios de 1995) era ya en el año 2001 un 78% superior al de 1980, y el empleo había aumentado un 34% durante ese mismo periodo. El aumento registrado en la producción real por ocupado también resulta elevado, lo que refleja unas elevadas mejoras de eficiencia. Aún resulta más espectacular el aumento registrado en el PIB per cápita a precios corrientes, tanto si lo medimos en dólares como en euros.

**Cuadro 5**  
**EVOLUCIÓN DEL PIB, EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD**  
**EN ESPAÑA 1980-2001**

	1980	2001	Aumento
PIB real (*)	304.224	542.116	78%
Empleo (**)	11.887.000	15.946.000	34%
PIB real / empleo	25.773	34.095	32%
PIB per cápita en \$ USA	3.528	14.462	409%
PIB per cápita en Euros	2.536	16.148	636%

(\*) A precios de 1995. Millones de euros.

(\*\*) Número de personas.

Fuente: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria.

## 5. OTROS EFECTOS POSITIVOS DERIVADOS DE LA CREACIÓN DE ESE NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO EN ESPAÑA

Aunque la perspectiva de análisis aquí empleada nos conduce a centrarnos en los principales efectos económicos, no cabe duda, sin embargo, de que ese nuevo reparto territorial del poder político ha tenido también otros efectos positivos distintos a los anteriores. El primero de ellos hay que buscarlo, sin duda, en el hecho de que la nueva organización permitió dar una salida política consensuada a la diversidad de situaciones

históricas y culturales, de idioma, de ambiciones políticas, etc., existente en unas y otras regiones y nacionalidades<sup>16</sup>.

De la misma manera, cabría resaltar que las mayores posibilidades de participación en los asuntos públicos que el nuevo nivel de gobierno ha permitido, por parte tanto de los nuevos líderes políticos surgidos en el ámbito autonómico como de los ciudadanos, asociaciones y otros grupos organizados a nivel regional, etc., constituyen también un aspecto positivo a tener en cuenta en la medida en que se ha podido mantener un cierto pluralismo a todos los niveles y ha habido cambios de gobierno en todas las direcciones. Así, la distancia en términos de desarrollo económico que nos separaba de Europa a mediados de los 70 se ha podido acortar, además, de una manera mucha más participativa<sup>17</sup>.

La rivalidad que se ha desatado entre líderes y partidos de ámbito regional por no quedarse detrás de sus comunidades vecinas ha impulsado también todo tipo de estrategias innovadoras en el ámbito de la gestión pública<sup>18</sup>, en las propuestas de pacto o reforma ofrecidas a los agentes sociales locales o regionales, etc., lo que ha contribuido también a ese desarrollo<sup>19</sup>.

La probabilidad de que los propios miembros de un determinado gobierno lleven a cabo un mejor y más directo control de la ejecución de las medidas adoptadas aumenta también cuanto menores son los eslabones en la cadena de mando, y éstos son ciertamente menores cuanto más reducido es el ámbito y las responsabilidades del gobierno en cuestión, lo que suele traducirse en un funcionamiento más eficaz y eficiente de los organismos que forman parte del sector público cuando éstos son de ámbito autonómico que cuando dependen de un Ministerio Central<sup>20</sup>.

(16) Véase Castell (2001). En un sentido similar, Stauffer (2001) afirma que la organización política federal en Suiza ha sido una pieza clave para el logro del éxito que supone el haber podido mantener organizada democráticamente una sociedad *fragmentada* territorialmente por razones lingüísticas y religiosas, entre otras.

(17) Subirats (1998, p. 177) ha estimado que, en promedio, cada estructura de gobierno autonómico suele estar formada por unas 250 personas, sumando parlamentarios, miembros del ejecutivo y altos cargos de la Administración de libre designación.

(18) Aunque no es posible abordar aquí estas reformas en los métodos de gestión, todas ellas han ido en la línea de introducir más y más incentivos para el ahorro de costes y las mejoras de eficacia y eficiencia que se sugieren habitualmente en el ámbito de la llamada "nueva gestión pública". Véase, por ejemplo, Cabases *et al.* (2003) para un análisis del grado de eficiencia de los hospitales públicos españoles en la actualidad.

(19) En un reportaje especial sobre España realizado por el equipo de investigación de *The Economist*, en diciembre de 1996 se afirma que "Líderes políticos como el catalán Sr. Pujol o el Vasco Sr. Arzallus niegan que actúen siempre con la vista puesta en el resto de regiones. Prefieren hablar de sus propias señas de identidad históricas y culturales. Pero en realidad, las regiones españolas sí que juegan al "juego de la rana" o a ver quien salta más, buscando siempre obtener más poder que el vecino.... Cataluña ha sido siempre más avanzada y vanguardista que el resto de las regiones españolas. Y Barcelona puede reclamar para sí el ser la ciudad europea de mayor renombre. Un nuevo aeropuerto, un nuevo puerto, nuevas carreteras, prósperos negocios, la mayor caja de ahorros, los juegos olímpicos del 92". Véase *The Economist* (1996), pp. 15-16.

(20) Sobre el particular, véase Horn (1995), capítulo 5. Bañón y Tamayo (1998) investigan cómo está siendo reorganizada la Administración Central del Estado tras el traspaso de funciones y personal, principalmente hacia el nivel autonómico de gobierno.

La elevada uniformidad fiscal que existe todavía en España, a pesar del margen de responsabilidad fiscal ya atribuido a las CC.AA. de régimen común y de la existencia del régimen foral, ha reducido al mínimo los problemas de ineficiencia que se derivarían del hecho de tener que calcular y rellenar formularios fiscales diferenciados para pagar un mismo tipo de impuesto en cada Comunidad porque así lo hubieran decidido los respectivos ejecutivos y parlamentos fiscalmente soberanos, en su caso. Problema derivado del aumento en los costes de transacción generados para aquellas empresas o personas con actividad en varias comunidades<sup>21</sup>.

Igualmente, cabe afirmar que esas ganancias de eficiencia y equidad logradas en España durante el periodo aquí considerado no sólo no se hubieran realizado en igual magnitud si los gobiernos hubieran sido independientes en términos fiscales sino que, además, ese poder fiscal podría haber generado también los efectos negativos, en términos de eficiencia y de equidad, que suelen aparecer recurrentemente en el modelo de federalismo competitivo imperante en EE.UU., a pesar de su constante evolución<sup>22</sup>. Entre ellos habría que destacar los que hacen referencia a los efectos externos negativos que las actuaciones de unos gobiernos subcentrales causan sobre las regiones limítrofes. Fenómenos éstos que en parte suelen ser, y han sido en España, abordados mediante el sistema de subvenciones condicionadas, entre otros. ¿Y qué decir de los efectos negativos sobre la recaudación, y sobre los servicios públicos que es posible financiar con lo recaudado, que pueden derivarse de la peligrosa competencia entre gobiernos regionales por atraer inversiones mediante nuevas y mayores desgravaciones o exenciones fiscales en el impuesto sobre sociedades u otros?. Esa llamada “carrera hacia abajo” (*race to the bottom*)<sup>23</sup> apenas ha existido en España<sup>24</sup>.

(21) Véase Jiménez y Barrilao (2001) y Esteller (2003).

(22) Véase Inman y Rubinfeld (1997), quienes prefieren denominar al modelo americano actual como “federalismo creativo” para reflejar la creciente intervención del gobierno federal en la solución de los problemas, conflictos e interdependencias entre gobiernos sub-centrales, en detrimento de la independencia de éstos.

(23) Véanse sobre el particular los trabajos de Inman y Rubinfeld (1996), Oates y Schwab (1988), Sato (2000), Besley y Rosen (1998), Blackorby y Brett (2000) y Kirschgässner y Pommerehne (1996).

(24) Una de las excepciones a esa regla estuvo constituida por el caso de las exenciones concedidas por las Diputaciones Forales en el País Vasco y por el Gobierno Navarro en los Impuestos de Sociedades que, bajo los principios constitucionales y las reglas fijadas en la ley de concierto, regulan y gestionan. Dichos principios constitucionales de “solidaridad regional” y de “armonización y coordinación fiscal general”, han quedado concretados algo más en las actuales leyes por las que se aprueban los respectivos “conciertos económicos” en cuatro principios: a) adecuación de las normativas forales a la Ley General Tributaria; b) igual clasificación de actividades económicas que en territorio común; c) la normativa foral no podrá generar menoscabo de la competencia empresarial ni distorsionar la asignación de los recursos y el libre movimiento de los capitales y la mano de obra; d) la presión fiscal efectiva global deberá ser equivalente a la de territorio común. Véase Monasterio y Suárez Pandiello (1998, p. 258).

Los efectos positivos que las subvenciones centrales suelen tener sobre la equidad y solidaridad regional también se perderían si las mismas no existieran. Si las mejoras globales de eficiencia se valoran como algo globalmente positivo, lo mismo cabe hacer con las mejoras de equidad territorial y familiar conseguidas, porque las mismas son también una exigencia constitucional explícita en España. La existencia de subvenciones centrales otorga también al gobierno central una mayor capacidad de maniobra para cumplir con sus obligaciones de estabilidad macroeconómica porque, sobre la base de esos compromisos que ahora son en España de ámbito europeo, está más legitimado para recortar las mismas y forzar así la requerida contención presupuestaria por parte de los gobiernos subcentrales<sup>25</sup>. Contención que sólo será efectiva, claro, cuando éstos tengan limitada por ley su capacidad de endeudamiento, como suele ser el caso.

Ese incentivo a asumir más y más tareas y ese sesgo gastador derivado de la mencionada falta de responsabilidad fiscal no han conducido tampoco a una situación explosiva en materia de gasto o de déficit públicos como ya mencionamos. A pesar del fuerte aumento del gasto público total ocurrido en España, éste sigue siendo todavía inferior al existente en Alemania en relación al PIB. Respecto al PIB, los gobiernos regionales gastan también bastante menos de lo que lo hacen sus homólogos en Alemania y los gastos en educación, sanidad y prestaciones económicas son también inferiores.

Por último, cabría mencionar que el tema de la fiabilidad o credibilidad futura de los compromisos o pactos políticos alcanzados en España entre unos y otros partidos y gobiernos (*the commitment problem*) no ha sido un problema relevante durante el periodo aquí considerado por lo que los efectos negativos de esa inseguridad apenas han existido<sup>26</sup>.

De acuerdo con sus resultados, no cabe pues sino valorar positivamente la organización institucional concreta de este nivel intermedio de gobierno que ha estado en vigor en España durante los primeros veinte años de la nueva etapa democrática.

¿Podrá mantenerse dicha singularidad organizativa con iguales efectos positivos durante otros veinte años más?. Aunque las instituciones

---

(25) Véase Köthenbürger (2002).

(26) Véase Saiegh y Tommasi (1999) o Tommasi, Saiegh y Sanguinety (2001) para un análisis detallado de este problema en el caso de Argentina. O las reflexiones del Nobel Stiglitz sobre la importancia de este asunto en USA tras sus experiencias como jefe del gabinete de asesores económicos del Presidente en Stiglitz (1998). Véanse también los muy citados trabajos sobre el tema de North (1992 y 1993), Weingast y Marshall (1988). Con la vista puesta en el caso de EE.UU., Horn (1995, p. 16) llega incluso a afirmar que, para dificultar que los diputados de las próximas legislaturas puedan modificar las reformas, acuerdos o criterios para el reparto de ayudas aprobados, los diputados actuales pueden intentar asegurar el mantenimiento de esas medidas creando arreglos institucionales ineficientes que hagan elevados los costes de transacción en los que habría que incurrir para dismantelar esos acuerdos o reformas.

importan y el pasado ejerce también una gran influencia sobre la senda por la que discurren los asuntos económicos públicos y privados, no cabe duda de que esos marcos institucionales están en constante transformación y de que otros factores no institucionales juegan también un papel enormemente relevante que no conviene olvidar.

Y es evidente que el contexto general que nos ha permitido evaluar positivamente dicha organización está cambiando también de manera significativa desde finales de los 90. Primero porque el sector público ha podido alcanzar ya un tamaño más acorde con el de otros países europeos. Aunque las insuficiencias son evidentes todavía y están estadísticamente confirmadas con respecto a la media europea, no parece razonable pensar que se podrá seguir manteniendo ese proceso de expansión al mismo ritmo durante otros veinte años más. Pero es que, en segundo lugar, el proceso de incorporación al euro y los acuerdos de contención presupuestaria firmados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ya representaron una traba para continuar con ese ritmo de aumento incluso antes de 1999, y lo van a ser aún más cuando España pierda a partir del 2007 la totalidad o parte (según culmine la negociación) de la financiación procedente de los Fondos Europeos. Y, en tercer lugar, porque aunque ya se viene moderando el crecimiento del gasto en algunas áreas, en otras están apareciendo necesidades crecientes. Tal es el caso de las necesidades de financiación de algunos servicios como los educativos, los sanitarios y los de asistencia social ya traspasados a todas las CC.AA., que, lejos de moderarse, se están viendo incrementadas de manera notable, y más en unas CC.AA. que en otras, ante fenómenos como el de la inmigración.

El dotar a las CC.AA. de régimen común de una proporción creciente de recursos propios no sometidos al vaivén de la negociación política con los gobiernos de nivel superior no es sólo una exigencia constitucional explícita; es que, además, esas nuevas realidades económicas y políticas mencionadas parecen exigir la modificación de las claves organizativas aquí estudiadas. La cuestión es cómo hacerlo sin crear incentivos perversos que pudieran contribuir a aumentar las desigualdades en la prestación de los servicios públicos o, por el contrario, a una competencia fiscal entre comunidades que pudiera acabar perjudicando a todos. Que hay soluciones organizativas distintas con repercusiones también distintas sobre esos y otros ámbitos es algo obvio, como ha quedado de manifiesto en el análisis aquí realizado.

## 6. A MODO DE CONCLUSIÓN

En el presente trabajo se ha puesto de manifiesto que la evolución económica de una sociedad se ve fuertemente influida no sólo por la manera en la que se organizan las empresas y los mercados, sino también por la forma en la que se organizan las tareas políticas. La organización territorial de las tareas de gobierno implantada en España tras la Constitución de 1978 y sus consecuencias han constituido nuestro tema básico de estudio en el presente artículo.

Tras todo lo expuesto, ha de resultar evidente que la perspectiva de la nueva economía institucional, por su amplitud de enfoque y por su compromiso con el realismo situacional, permite la elaboración de unos razonamientos y análisis mucho más ricos en variables institucionales de lo que es habitual en la literatura económica más convencional. Ha quedado claro también que dicha perspectiva permite resaltar cómo influyen unos u otros arreglos institucionales sobre los costes de producción y de transacción existentes en cada caso. Permite indagar también en los efectos que esas estructuras de reglas legales, y de normas sociales, tienen sobre los derechos y las capacidades de actuación y negociación de unos y otros (influyendo por tanto, junto a otros factores, en los resultados distributivos). Resulta posible afirmar, pues, que estos nuevos análisis económicos institucionales son un instrumento enormemente útil para indagar en las causas del auge y decadencia de las naciones, como le gustaba decir a Mancur Olson, con todas las redistribuciones internas que ello comporta. Ese ha sido el objetivo de este trabajo, el indagar en una de las principales causas del auge económico y social ocurrido en España desde la transición democrática, con los altibajos propios de los periodos de recesión cíclica que también han existido.

Si hubiera que sintetizar en unos breves párrafos las principales conclusiones que cabe extraer de todo lo visto hasta aquí, éstos habrían de ser los siguientes.

Las reglas por las que se ha organizado el autogobierno de las nacionalidades y regiones en España durante los primeros veinte años del Estado de las Autonomías han conducido a una batalla negociadora constante por parte de los líderes políticos de ámbito autonómico para asumir más y más tareas de gobierno, incluso desde el mismo momento en el que los Estatutos de Autonomía fueron aprobados en el parlamento central. Las reglas concretas establecidas en el sistema general de financiación y la posibilidad de obtener un creciente volumen de financiación por la vía de las subvenciones han inducido también una dosis de competencia entre gobiernos autonómicos, añadida a la habitual competencia derivada de las reglas electorales democráticas. En la medida en que un gran número de responsabilidades políticas han ido siendo exigidas y asumidas por estos gobiernos pero apenas se les ha transferido poder fiscal para gravar a sus residentes, todo ello se ha traducido en un fuerte sesgo hacia el gasto por parte de estos gobiernos. Un sesgo a realizar, cuanto más actuaciones y proyectos regionales mejor, porque se pagaban fundamentalmente con fondos obtenidos de la caja común, que de no obtenerlos irían a financiar los proyectos de otras Comunidades. Dichos gastos en inversión pública, en apoyo a la inversión privada, en ayudas sociales y provisión de servicios públicos y sociales, en programas de desarrollo local y regional, etc., ha sido posible financiarlos, generando el mínimo déficit, gracias al fuerte aumento de las bases imponibles que ha tenido lugar en todo el país y a la significativa financiación obtenida de los fondos europeos, principalmente, puesto que el endeudamiento se ha mantenido en niveles razonables.

El grado de eficiencia que ahora caracteriza a la toma de decisiones públicas en España así como el grado de eficiencia con que funcionan los

mercados, sectores y empresas es, a pesar de los problemas siempre existentes, muy superior al que existía al inicio del proceso de descentralización aquí estudiado. Y uno de los factores claves que ha contribuido a esa evolución ha sido la singular organización territorial del poder político creada. También es mayor ahora el grado de equidad, tanto en lo que se refiere a la distribución de la renta a nivel regional como a nivel familiar o personal. Al haberse creado unos gobiernos autonómicos con muy limitadas capacidades fiscales autónomas, salvo en el caso de los dos gobiernos forales, se ha podido mantener una elevada homogeneidad y armonización fiscal en todo el territorio español, similar a la existente en el modelo de federalismo cooperativo y uniforme alemán, evitándose así las distorsiones fiscales y las pérdidas de eficiencia que se suelen derivar de la competencia fiscal entre gobiernos subcentrales por atraer inversiones, cuando éstos cuentan con sus propios impuestos sobre la renta de las personas y las sociedades y otros, como las referencias sobre la situación en EE.UU. indican. Esta valoración sobre la realidad española no puede extraerse, obviamente, de análisis teóricos generales porque en ellos las características específicas de dicha situación no se tienen en cuenta. Y no puede olvidarse que durante los cuarenta años anteriores a esas reformas organizativas los asuntos públicos se habían estado gestionando mediante una estructura no democrática y centralizada de gobierno, bastante aislada internacionalmente. La nueva organización creada ha sido una de las piezas claves que han permitido acortar de manera sorprendente el desfase en términos de desarrollo económico que alejaba a España de Europa cuando el primer estatuto de autonomía fue aprobado en 1979.

No ha sido éste, no obstante, el único cambio institucional con consecuencias positivas sobre esas mismas variables ocurrido en España durante dicho periodo. No cabe deducir tampoco de este análisis que ya no quedan problemas de ineficiencia por resolver o que no caben ya más alteraciones institucionales con fines redistributivos, o que no han existido problemas de eficiencia en el uso de tan ingente cantidad de financiación proveniente de las arcas generales. Tampoco cabe extraer de lo visto aquí que los principales negociadores más directamente responsables de todo el entramado institucional aquí investigado estuvieran preocupados exclusivamente, ni principalmente, por las consecuencias aquí resaltadas. Aquí sólo se ha afirmado que las regiones y familias en España han dado un salto espectacular desde los años 80, medido éste en términos de la producción total creada y su reparto, y que un factor esencial impulsor de ese avance ha sido la organización territorial del estado creada. No cabe duda, sin embargo, de que ese nuevo reparto territorial del poder político ha tenido también efectos positivos más allá del ámbito económico, en la medida en que ha servido para dar una salida política consensuada a la diversidad de situaciones históricas y culturales, de idioma, etc., existentes en unas y otras regiones y nacionalidades, entre otros efectos positivos como los destacados en la última sección.

En este trabajo se ha resaltado también, por último, que el contexto que nos ha permitido extraer esas valoraciones positivas está cambiando ya en España de manera significativa desde finales de los años noventa. Puesto que el sector público ha alcanzado ya un tamaño más acorde con

el de otros países europeos, el valor positivo que cabe seguir otorgando a ese sesgo al gasto disminuye a medida que el desfase se acorta y los problemas de eficiencia mencionados en el uso de los fondos públicos cobran una relevancia creciente. La integración de España en el Sistema Monetario Europeo y los acuerdos de contención presupuestaria firmados en el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento supusieron ya otro obstáculo, incluso antes de 1999, para continuar con ese ritmo de aumento en el gasto público. La ampliación de la UE a 25 miembros acarreará a partir de 2007 la pérdida, total o progresiva según culmine la negociación, de los fondos europeos que España ha estado percibiendo desde 1986, lo que constituirá otro cambio drástico en la situación de las finanzas públicas. Aunque el crecimiento de algunos gastos ya se viene moderando desde hace varios años, sobre otros se vienen produciendo presiones crecientes por lo que habrá que redefinir los mecanismos de financiación utilizados hasta ahora. Tal es el caso de lo que está ocurriendo en materia de servicios educativos y sanitarios públicos, cuyas necesidades de financiación se están viendo incrementadas de manera notable, y más en unas CC.AA. que en otras, ante el fenómeno de la inmigración.

Por ello, abordar el asunto de la reforma del modelo de organización territorial del estado y su sistema de financiación no sólo parece razonable porque así lo estén planteando ya las fuerzas políticas en determinados territorios, es que, además, las nuevas realidades parecen reclamarlo. El dotar a las CC.AA. de régimen común de una proporción creciente de recursos propios cuya obtención no se vea sometida al vaivén de la negociación política anual con quienes controlen en cada momento el ejecutivo y el parlamento centrales es además una exigencia constitucional explícita. La cuestión clave es cómo hacerlo sin crear incentivos perversos que pudieran ir contribuyendo, poco a poco e incluso de manera inadvertida, a aumentar las desigualdades en la prestación de los servicios públicos entre territorios o a generar una competencia fiscal a la baja entre CC.AA. que, intentando mantener la actividad empresarial o favorecer el establecimiento de nuevas empresas en sus territorios, pudieran acabar perjudicando la recaudación de todos y, consecuentemente, afectando a la cantidad y calidad de los servicios y actuaciones a prestar. Pero éste es ya otro tema que requiere de una mirada más afinada, porque mientras dichos problemas sí que ocurren en el modelo de federalismo existente en EEUU no ocurren en el modelo Alemán. Pero este último es, sin embargo, demasiado uniforme como para resultar aceptable en la actual España plural.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agúndez, A. y Pedraja, F. (2003): "Descentralización fiscal y eficiencia económica", *Papeles de Economía Española*, nº 95, abril, pp. 24-33.
- Agranoff, R. y Ramos, J.A. (1998): "La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales", en Agranoff, R. y Bañón, R. (eds.), *El Estado de las autonomías. Hacia un nuevo federalismo*, IVAP, Bilbao.

- Arratibel, J.A. (1999): "El sistema de concierto y las haciendas europea, estatal y autonómica vascas", *Crónica Tributaria*, nº 92, pp. 11-39.
- Bañón, R. y Tamayo, M. (1998): "Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales", en Agranoff, R. y Bañón, R. (eds.), *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Bilbao.
- Besley, T.J. y Rosen, H.S. (1998): "Vertical externalities in tax setting: evidence from gasoline and cigarettes", *Journal of Public Economics*, vol. 70, nº 3, diciembre, pp. 383-398.
- Blackorby, C y Brett, C. (2000): "Fiscal Federalism Revisited", *Journal of Economic Theory*, vol. 92, nº 2, junio, pp. 300-317.
- Cabases, J.M.; Martín, J. y Puerto López, M. (2003): "La eficiencia de las organizaciones hospitalarias", *Papeles de Economía Española*, nº 95, abril, pp. 195-212.
- Castell, A. (2001): "The Role of Intergovernmental Fiscal Relations in Achieving Diversity and Cohesion: the Case of Spain", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 19, pp. 189-206.
- Esteller, A. (2003): "La eficiencia en la administración de los tributos cedidos. Un análisis explicativo", *Papeles de Economía Española*, nº 95, abril, pp. 320-334.
- Frey, B. (2001): "A Utopia?. Government Without Territorial Monopoly", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 157, nº 1, marzo, pp. 162-175.
- Giménez, A. (2000): "Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales", *Papeles de Economía Española*, nº 83, enero, pp. 2-23.
- Groenewegen, J. (1995): "On integrating new and old institutionalism. Douglass C. North building bridges", *Journal of Economic Issues*, vol. 29, nº 2, junio, 467-476.
- Horn, M.J. (1995): *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hutchison, T. (1984): "Institutional Economics: Old and New", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 140, nº 1, pp. 20-33.
- Inman, R.P. y Rubinfeld, L.R. (1996): "Designing Tax Policy in federalist economies: an Overview", *Journal of Public Economics*, vol. 60, nº 3, junio, pp. 307-34.
- Inman, R.P. y Rubinfeld, L.R. (1997): "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, nº 4, pp. 43-64.
- Jiménez, J.D. y Barrilao, P.E. (2001): "Una aproximación a la eficiencia en la gestión de la agencia estatal de administración tributaria", *Papeles de Economía Española*, nº 87, enero, pp. 221-227.

- Keefer, Ph. y Shirley, M. M. (2000): "Formal versus Informal Institutions in economic development", en Menard, Cl. (ed.), *Institutions, Contracts and Organizations*, Edwar Elgar, Cheltenham.
- Kincaid, J. (2001): "Economic policy-making: advantages and disadvantages of the federal model", *International Social Science Journal*, vol. 53, nº 1, marzo, pp. 85-112.
- King, D. (1995): "Public Policies in a Multi-level Government Model", P.T. 3, IEF, Madrid.
- Knight, J. (1992): *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kirschgässner, R. y Pommerehne, W. W. (1996): "Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: The Case of Switzerland", *Journal of Public Economics*, vol. 60, nº 3, junio, pp. 351-371.
- Köthenbürger, M. (2002): "Tax Competition and Fiscal Equalization", *International Tax Public Finance*, vol. 9, pp. 391-408.
- Libecap, G. (1989): "Distributional Issues in Contracting for Property Rights", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 145, pp. 6-24.
- Mas, M.; Pérez, F. y Uriel, E. (1996): *El stock de capital en España y sus comunidades autónomas*, Fundación BBVA, Bilbao.
- Mas, M. y Pérez, F. (2001): *Capitalización y crecimiento de la economía española 1970-1997: una perspectiva internacional comparada*, Fundación BBVA, Bilbao.
- Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J. (1998): *Manual de hacienda autonómica y local*, Civitas, Madrid.
- Monasterio, C.; Alcalá, F. y López, J. (2001): "Una propuesta para el 2001. La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común", en González Paramo, M., *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, BBVA, Bilbao.
- North, D.C. (1990): *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, D.C. (1992): "Institutions, Ideology and Economic Performance", *The Cato Journal*, vol. 11, nº 3, invierno, pp. 477-488.
- North, D.C. (1993): "Institutions and Credible Commitment", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 156, nº 1, pp. 3-8.
- North, D.C. (1993): "Some Fundamental Puzzles in Economic Development", en Arthur, W.; Durlauf, S. N. y Lane, D. A. (eds.), *The Economy as an Evolving Complex System*, Addison-Wesley.
- North, D.C. (2000): "Big-ban Transformations in Economic Systems: An Introductory Note", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 156, nº 1, marzo, pp. 3-8.

- Oates, W. (1997): "On the welfare gains from fiscal decentralization", *Journal of Public Finance and Public Choice*, vol. 15, nº 2-3, pp. 83-92.
- Oates, W. (1998): *The economics of federalism and local finance*, Edward Elgar, Aldershot, Reino Unido.
- Oates, W. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, nº 3, septiembre, pp. 1120-1149.
- Oates, W. y Schwab, R. (1988): "Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency enhancing or distortion inducing", *Journal of Public Economics*, vol. 35, nº 3, abril, pp. 333-354.
- Oliver, J. et al. (2001a): "Anatomía de la distribución de la renta en España, 1985-1996: la continuidad de la mejora", *Papeles de Economía Española*, nº 88, mayo, pp. 67-88.
- Oliver, J. et al. (2001b): "Capital humano y desigualdad en España, 1985-1996", *Papeles de Economía Española*, nº 88, mayo, pp. 240-256.
- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Peces Barba, G. (2002): "Una lectura de la Constitución Española", en Cucó, A. et al., *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Universidad de Valencia.
- Pérez García, F. (2002): "La financiación del Estado Autonómico: una lectura de veinte años de descentralización", en Cucó, A. et al., *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Universidad de Valencia.
- Pessali, H. y Fernández, R. (1999): "Institutional Economics at the Micro Level? What Transaction Costs Theory Could Learn from Institutionalism (in the spirit of building bridges)", *Journal of Economic Issues*, vol. 23, nº 2, junio, pp. 265-275.
- Rutherford, M. (1995): "The old and the new institutionalism: can bridges be built?", *Journal of Economic Issues*, vol. 29, nº 2, junio, pp. 443-451.
- Saiegh, S. y Tommasi, M. (1999): "Why is Argentina's Fiscal Federalism so inefficient? Entering the Labrynth", *Journal of Applied Economics*, vol. 2, nº 1, mayo, pp. 169-209.
- Sato, M. (2000): "Fiscal Externalities and Efficiency Transfers in a Federation", *International Tax and Public Finance*, vol. 7, nº 2, pp. 119-139.
- Schmid, A. A. (1987): *Property, Power, and Public Choice. An Inquiry into Law and Economics*, Praeger Publ., Nueva York.
- Span, P.B. (1998): "Cesión de impuestos y administración tributaria en el modelo alemán de federalismo cooperativo", *Hacienda Pública Española*, vol. 146, nº 3, pp. 99-120.
- Stiglitz, J. (1998): "Distinguished Lecture on Economics in Government. The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, nº 2, primavera, pp. 3-22.

- Stauffer, T.P. (2001): "Intergovernmental fiscal relations in fragmented societies. The case of Switzerland", *Environmental and Planning C: Government and Policy*, vol 19, abril, pp. 207-222.
- Suárez Pandiello, J. (1999): "Fiscal Federalisms in Spain. Decentralization: an unfinished task", en Fossati, A. y Panella, G. (eds.), *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, Londres.
- Subirats, J. (1998): "El papel de las comunidades autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales", en Agranoff, R. y Bañón, R. (eds.), *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Bilbao.
- The Economist (1996): "Spain in transit. A survey", diciembre.
- Toboso, F. (1995): "Explaining the process of change taking place in legal rules and social norms: the cases of IE and NIE", *European Journal of Law and Economics*, vol. 2, n° 1, pp. 63-84.
- Toboso, F. (1997): "¿En qué se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional?", *Hacienda Pública Española*, n° 129, septiembre-diciembre, pp. 175-192.
- Toboso, F. (2001a): "Institutional Individualism and Institutional Change: the Search for a Middle Way Mode of Explanation", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 25, n° 6, noviembre, pp. 765-783.
- Toboso, F. (2005): "Institutional Change and Economic Performance in Spain since Democratic Transition in 1978: Regulating Regional Self-Governance as a Key Factor", en Oppenheimer, M. y Mercurio, N. (eds.), *Law and Economics: Alternative Economic Approaches to Legal and Regulatory Issues*, capítulo 16, M.E. Sharpe.
- Toboso, F. y Compés, R. (2003): "Nuevas tendencias analíticas en el ámbito de la Nueva Economía Institucional. La incorporación de los aspectos distributivos", *El Trimestre Económico*, n° 280, octubre-diciembre.
- Toboso, F. y Ochando, C. (2001): "Descentralización de las responsabilidades de gasto y evolución de los gastos redistributivos en la España democrática: un análisis comparativo", *Presupuesto y Gasto Público*, n° 26, pp. 147-160.
- Tommasi, M.; Saiegh, S. y Sanguinetti, P. (2001): "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform", *Economía: Journal of Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 1, n° 2, primavera, pp. 157-211.
- Tortosa, E. (2001): "La distribución provincial del capital en España", *Papeles de Economía Española*, n° 88, mayo, pp. 182-195.
- Weingast, B.R. y Marshall, W.J. (1988): "The Industrial Organization of Congress: or Why Legislatures like Firms are not Organized as Markets", *Journal of Political Economy*, vol. 96, n° 1, pp. 61-89.
- Williamson, O. (1996a): "Efficiency, Power, Authority and Economic Organization", en Groenewegen, J., *Transaction Cost Economics and Beyond*, capítulo 2, Kluwer Academic Press, Massachusetts.

- Williamson, O. (1996b): "The Politics and Economics of Redistribution and Efficiency", en Williamson, O., *The Mechanisms of Governance*, capítulo 8, Oxford University Press, Oxford.
- Williamson, O. (1996c): "Institutions and Governance of Economic Development and Reform", en Williamson, O., *The Mechanisms of Governance*, capítulo 12, Oxford University Press, Oxford.
- Williamson, O. (1997): "Hierarchies, Markets and Power in the Economy: an Economic Perspective", en Menard, Cl., *Transaction Cost Economics. Recent Developments*, capítulo 1, Edward Elgar.
- Zubiri, I. (2000): "La capacidad normativa de las comunidades autónomas forales. Su extensión al resto de comunidades autónomas", *Papeles de Economía Española*, nº 83, enero, pp. 127-146.

#### ABSTRACT

The institutional analysis made in the present article leads to the conclusion that the new territorial organization for government, introduced in Spain after the democratic transition in 1978, has been a key factor in the economic and social growth experienced since the eighties. The seventeen new regional/state governments were created with an electoral autonomy and policy responsibility similar to those of states in federal countries, though the Spanish organization is in some aspects quite distinct. The article discusses these differences in organisation and explains how the new rules affect economic and social growth by influencing the behaviour of the relevant policy agents. Figures are quoted to give a quantitative and comparative view of the decentralisation achieved, as regards both expenditure and taxation. For the reasons provided, it is unclear whether this organizational structure will continue to play, if left unchanged, the aforementioned key role in development that it has done in the past. In the concluding section, we stress some new and significant events that have taken place since the late 1990s, which call for a revision of the decentralisation model.

*Key words:* institutional change, legal rules, regional governments, decentralisation, power to tax, financial autonomy.