

EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL: REFORMAS PENDIENTES

*Alain Cuenca y Santiago Lago Peñas
(codirectores)*

 **funcas**

RIFOE

 Universidad
de Alcalá

El sector público español: reformas pendientes

Alain Cuenca y Santiago Lago Peñas
(codirectores)

 **funcas**

RIFOE

 Universidad
de Alcalá

Funcas

PATRONATO

ISIDRO FAINÉ CASAS
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN
FERNANDO CONLLEDO LANTERO
CARLOS EGEA KRAUEL
MIGUEL ÁNGEL ESCOTET ÁLVAREZ
AMADO FRANCO LAHOZ
MANUEL MENÉNDEZ MENÉNDEZ
PEDRO ANTONIO MERINO GARCÍA
ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ
GREGORIO VILLALABEITIA GALARRAGA

DIRECTOR GENERAL

CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA

Impreso en España
Edita: Funcas
Caballero de Gracia, 28, 28013 - Madrid

© Funcas

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISBN: 978-84-17609-25-2
ISBN: 978-84-17609-26-9
Depósito legal: M-17440-2019
Imprime: Advantia

Índice

Introducción	11
CAPÍTULO I. Fiscalidad de la crisis y crisis fiscal: el sistema tributario español en el período 2008-2017	17
Juan José Rubio Guerrero y Santiago Álvarez García	
1. INTRODUCCIÓN	17
2. LA CRISIS FISCAL	18
2.1. El impacto de la crisis en la recaudación tributaria	18
2.2. La recaudación tributaria en el período 2009-2017	20
2.3. El impacto de la crisis en la recaudación: una comparación con la situación en la Unión Europea	23
3. FISCALIDAD EN TIEMPOS DE CRISIS: PRINCIPALES REFORMAS DEL SISTEMA IMPOSITIVO	26
3.1. El período 2007-2009	26
3.2. El período 2010-2014	28
3.3. El período 2015-2017	31
4. A MODO DE CONCLUSIÓN	33
BIBLIOGRAFÍA	34
ANEXO I	37
CAPÍTULO II. La reforma fiscal necesaria	49
Laura de Pablos Escobar y Juan José Rubio Guerrero	
1. INTRODUCCIÓN	49
2. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE UNA REFORMA IMPOSITIVA EN ESPAÑA	50
3. TENDENCIAS TRIBUTARIAS EN LA UNIÓN EUROPEA	53

4. EL SISTEMA IMPOSITIVO ESPAÑOL. PROPUESTAS DE REFORMA	64
4.1. Algunas peculiaridades del sistema impositivo español	64
4.2. Propuestas de reforma	66
5. CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFÍA	75
CAPÍTULO III. Diseño institucional, descentralización y gestión tributaria	79
José M. ^a Durán-Cabré y Alejandro Esteller-Moré	
1. INTRODUCCIÓN	79
2. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA ÉPOCA DE LA DIGITALIZACIÓN	81
3. EL DISEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN ESPAÑA	84
3.1. El grado de autonomía tributaria en el sistema común de financiación autonómica	84
3.2. El papel de las CC.AA. de régimen común en la Administración tributaria: situación actual	87
3.2.1. <i>La autonomía tributaria</i>	87
3.2.2. <i>La descentralización como laboratorio de ideas</i>	89
3.3. El papel de las CC.AA. de régimen común en la Administración tributaria: hacia dónde ir	91
3.4. El sistema de financiación autonómico: la asimetría de las comunidades forales	92
4. CONCLUSIONES	94
BIBLIOGRAFÍA	95
CAPÍTULO IV. Crisis y recuperación de la estabilidad presupuestaria: carencias de su marco institucional	99
David Ramos Muñoz y Violeta Ruiz Almendral	
1. INTRODUCCIÓN: LA VINCULACIÓN ENTRE LA ESTABILIDAD FINANCIERA Y LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA	99
2. LOS PROBLEMAS DE LA “CONSTITUCIONALIZACIÓN” DE LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ESTABILIDAD FINANCIERA: RAZONES Y MODELOS ADOPTADOS	104
2.1. La imperfecta constitucionalización de la estabilidad presupuestaria	105

2.2. La no constitucionalización de la estabilidad financiera	106
3. AUGE, CAÍDA Y RECUPERACIÓN DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA (1997, 2005 Y 2011)	109
4. LAS QUIEBRAS DEL SISTEMA (2010-2012) Y LA ESTABILIDAD FINANCIERA COMO MEDIO DE RECUPERACIÓN DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA	114
4.1. La construcción y aplicación del sistema de rescates	114
4.2. De la estabilidad presupuestaria a la (tímida) coordinación de políticas económicas: el <i>Semestre Europeo</i>	120
5. CONCLUSIONES: CLAVES PARA LA REORDENACIÓN DEL LABERINTO	122
BIBLIOGRAFÍA	124
CAPÍTULO V. Una Administración Pública para el siglo XXI	127
Miguel Sánchez Morón y Eva Desdentado Daroca	
1. INTRODUCCIÓN	127
2. LA DIMENSIÓN Y LA ESTRUCTURA DE NUESTRO SECTOR PÚBLICO	127
2.1. Sobre la extensión de nuestro sector público	127
2.2. La Administración descentralizada	129
2.3. La organización de la Administración Local	132
2.4. Las entidades instrumentales y su creciente diversificación	135
3. LA GESTIÓN DE PERSONAL	137
4. ALGUNOS PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO	144
5. LOS PROBLEMAS DE CONTROL DE LAS ADMINISTRACIONES Y ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO	150
6. LAS REFORMAS NECESARIAS	152
BIBLIOGRAFÍA	154
CAPÍTULO VI. Ajustes e impactos de la crisis sobre el gasto social de las comunidades autónomas	157
Eloísa del Pino Matute y Roberto Fernández Llera	
1. INTRODUCCIÓN	157
2. CRISIS Y REACCIÓN: DEL ESTÍMULO COORDINADO A LA AUSTERIDAD	158
2.1. Marco general	158

2.2. La reacción del Gobierno de España: medidas generales	159
2.3. La reacción de las CC.AA.: ajustes y condicionalidad	164
3. UN ENFOQUE SECTORIAL DE LOS RECORTES SOCIALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	171
3.1. Sanidad	171
3.2. Educación	172
3.3. Atención a la dependencia y servicios sociales	174
4. APROXIMACIÓN CUANTITATIVA AL RECORTE	176
5. CONCLUSIONES	182
BIBLIOGRAFÍA	184
CAPÍTULO VII. Descentralización y control electoral: la atribución de responsabilidades en el Estado autonómico	187
Ignacio Jurado y Sandra León	
1. INTRODUCCIÓN	187
2. LAS PROMESAS DEMOCRÁTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN	188
3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA Y LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES	192
4. APRENDIZAJE EN LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES	198
5. SEGOS POLÍTICOS EN LA ATRIBUCIÓN	200
6. EFECTOS SOBRE EL VOTO	202
7. CONCLUSIONES Y LECCIONES PARA LA REFORMA	205
BIBLIOGRAFÍA	207
CAPÍTULO VIII. Evaluación de políticas públicas: una tarea urgente e imprescindible	211
Jorge Onrubia-Fernández y Antonio Jesús Sánchez-Fuentes	
1. INTRODUCCIÓN	211
2. CONTENIDO Y PAPEL DE LA EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS	214
2.1. ¿Qué debemos esperar de la evaluación de políticas públicas?	214
2.2. Técnicas al servicio de la evaluación	215
3. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE REFERENCIA EN EL ÁMBITO DE LA EVALUACIÓN	216
3.1. Reino Unido	217

ÍNDICE

3.2. Estados Unidos	218
3.3. Suecia	221
3.4. Alemania	223
3.5. Canadá	224
3.6. Australia	226
4. LA SITUACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN ESPAÑA	228
4.1. La Intervención General de la Administración del Estado	230
4.2. El Tribunal de Cuentas	232
4.3. La extinta AEVAL	233
4.4. El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas	235
5. LÍNEAS DE ACTUACIÓN QUE DEBEN ORIENTAR LA REFORMA	236
BIBLIOGRAFÍA	239

Introducción

La crisis económica que se inició en 2008 tuvo un impacto notable sobre las administraciones públicas. El primer ajuste en 2010 supuso un recorte brusco de salarios públicos, prestaciones sociales e inversiones junto con un incremento del IVA. En 2012 comenzó el segundo ajuste con medidas que elevaron notablemente el IRPF y el IVA, redujeron de nuevo los salarios, elevaron la jornada de trabajo de los empleados públicos, redujeron al mínimo las tasas de reposición y recortaron servicios sociales (copago sanitario, tasas universitarias, dependencia, entre otros). A partir de 2014 se inicia la reversión de gran parte de las medidas anteriores, con la reducción del IRPF y del impuesto de sociedades, la devolución de la paga extra de 2012 y de los días de asuntos propios suprimidos, una progresiva revalorización salarial y una elevación de las tasas de reposición.

Todo lo anterior se produjo en un Estado fuertemente descentralizado, en el que las respuestas no fueron simétricas, con diferentes combinaciones de recorte de gasto e incremento de impuestos pero también de distintas estrategias de consolidación fiscal. De modo que cabe preguntarse cómo sale el sector público de la Gran Recesión, si esta se aprovechó para realizar reformas pendientes y cuál ha sido la incidencia estructural de la crisis sobre la descentralización en España.

Para estudiar todo ello, la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE) y la Universidad de Alcalá, con el apoyo y colaboración de Funcas, reunieron a un grupo de expertos procedentes de diversas disciplinas –Economía, Derecho, Ciencia Política–. El seminario se realizó en la Universidad de Alcalá el 12 de septiembre de 2018 y, tras el debate de los documentos iniciales, se ha elaborado la presente obra colectiva en la que participan los autores invitados a aquel seminario.

En el primer capítulo, **Juan José Rubio** y **Santiago Álvarez** analizan el impacto que ha tenido la crisis económica sobre la recaudación tributaria y la evolución que ha seguido desde que comenzó la crisis, en comparación con el conjunto de los países miembros de la Unión Europea (UE). Asimismo, estos autores repasan las medidas fiscales que se han adoptado a lo largo de estos años, en los que se han sucedido constantes reformas en la normativa reguladora de los principales tributos, con el objetivo de salvaguardar la recaudación y adoptar medidas contracíclicas.

A partir del diagnóstico anterior, **Laura de Pablos** y **Juan José Rubio** abordan el diseño futuro de la política tributaria española. Los autores recomiendan una reforma del sistema tributario en su conjunto, inspirada en los principios de eficiencia, neutralidad, equidad, sencillez, suficiencia y transparencia.

El análisis de las tendencias tributarias en la Unión Europea no permite concluir que exista una fiscalidad europea como tal, pero sí se observa una cierta armonización *de facto* de los sistemas tributarios, buscando mayores cotas de homogenización. Sin embargo, España presenta características peculiares, porque la presión fiscal se mantiene en niveles bajos si comparamos con los países de la Unión más próximos.

En el caso del IRPF debe ser más sencillo y neutral. Es necesario repensar como instrumentar la progresividad a partir de la definición de tramos vinculados a categorías sociales de renta. Deberían eliminarse exenciones y reducciones en la base y deducciones en la cuota. Además, deberían revisarse los incentivos fiscales vinculados al ahorro previsional para adecuarlos a la capacidad de ahorro de la economía española y al desarrollo del sistema público de pensiones.

Por su parte, el impuesto sobre sociedades debería reformarse siguiendo las directivas de la UE en relación a la base imponible común, y con la eliminación de beneficios fiscales, manteniendo, según los autores, estímulos fiscales al I+D. Igualmente deberían eliminarse regímenes especiales y exenciones en el IVA, así como revisar las entregas de bienes y prestaciones de servicios que tributan al tipo general y al tipo reducido.

En cuanto a la imposición patrimonial, sugieren que el impuesto sobre sucesiones y donaciones sea más simple y homogéneo entre comunidades autónomas, gravando bases extensas a tipos bajos. Finalmente, España debería alinear su imposición ambiental con la que se aplica en los países más avanzados de la Unión y hacerlo de forma coordinada con las comunidades autónomas (CC.AA.) y municipios.

José María Durán-Cabré y **Alejandro Esteller-Moré** estudian en el capítulo III la necesidad de que la Administración tributaria adapte su organigrama a los retos globales de la fiscalidad, teniendo en cuenta que somos un país descentralizado en el que las comunidades autónomas participan en la recaudación de numerosos impuestos, incluso con poderes normativos relevantes en algunos de ellos. Por ello abogan por una Administración tributaria integrada, de la cual formen parte el Gobierno central y el de las comunidades, lo que reforzaría la responsabilidad fiscal de estas últimas ante sus ciudadanos. Además, una administración integrada permitiría aprovechar economías de escala que reducirían el coste total de administrar y de cumplir con los impuestos, así como facilitar una mayor compartición de toda la información tributaria disponible. Igualmente, para aprovechar las ventajas derivadas de una Administración tributaria integrada, las comunidades forales también deberían participar en la misma.

Por su parte, **Violeta Ruiz Almendral** y **David Ramos Muñoz** estudian la conexión entre la estabilidad financiera y la disciplina presupuestaria. La vinculación de la estabilidad del sistema bancario con los déficits públicos se ha evidenciado con particular crudeza en la Gran Recesión. Los autores tratan de reflexionar sobre las posibles carencias del marco institucional de la estabilidad, y en particular la falta de conexión normativa suficiente entre los pilares de la estabilidad financiera y presupuestaria.

Como es sabido, España recibió asistencia a través de la denominada “Facilidad Europea de Estabilización Financiera”, que en la actualidad se ha integrado en el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). En el correspondiente Memorando de Entendimiento se plasmó la vinculación entre la asistencia financiera y el procedimiento de déficit excesivo de manera explícita, en la medida en que existe una estrecha relación entre los desequilibrios macroeconómicos, las finanzas públicas y la solidez del sistema financiero.

El “rescate bancario” determinó una supervisión intensa de las cuentas públicas por parte de la denominada “troika”. El mecanismo de asistencia financiera ha concluido oficialmente el 23 de enero de 2014, sin perjuicio de que continúa la supervisión en el marco del proceso de consolidación fiscal. En suma, las medidas de consolidación fiscal (los “recortes”) adoptadas en 2012-2013 están informadas directamente por rescate financiero, a la vez de por la necesidad de mejorar la credibilidad hacia el exterior.

Los profesores **Eva Desdentado** y **Miguel Sánchez Morón** abordan los principales problemas que afectan a la organización y funcionamiento general de las administraciones públicas españolas y demás entidades del sector público, proponiendo algunas líneas de reforma. Entre las más destacadas sitúan la reestructuración de la organización del sector público local. Sería necesario fusionar municipios o bien transferir una parte sustancial de las competencias de los municipios de menor población a otras administraciones superiores. Por lo que se refiere a los entes instrumentales, es preciso analizar caso por caso los que son necesarios y los que no, y poner fin a la “ingeniería organizativa” consistente en dotar de formas empresariales a entidades que realizan funciones públicas o prestan servicios con financiación esencialmente presupuestaria.

Por otra parte, los autores señalan que el Gobierno central debería utilizar los instrumentos a su alcance para garantizar la coordinación de las administraciones autonómicas y locales con la del Estado, incluyendo la alta inspección de servicios autonómicos e impulsar al máximo los cauces de cooperación.

En cuanto al sistema de empleo público, Sánchez Morón y Desdentado recomiendan medidas como el estatuto profesional del personal directivo, la mejora de los procedimientos de selección de personal y garantía generalizada de los principios de mérito y capacidad, oportunidades de carrera en el servicio público, el estímulo y evaluación del rendimiento, o la flexibilidad en materia de movilidad interna e interadministrativa.

Finalmente, en lo que se refiere al desarrollo de las competencias administrativas que afectan al ejercicio de actividades económicas o empresariales –autorizaciones, licencias, comunicaciones previas, inspecciones, etc.– es necesaria una permanente labor de revisión y reforma de los procedimientos aplicables para facilitar el desarrollo de las iniciativas privadas, pero garantizando al mismo tiempo la correcta tutela de los intereses públicos y de los derechos colectivos y de terceros.

El trabajo de **Eloísa del Pino** y **Roberto Fernández** Llera analiza el impacto presupuestario y la gobernanza del sistema de protección social español, como consecuencia de la crisis económica y las medidas de ajuste que se fueron adoptando a partir de 2010. Las medidas de austeridad condujeron a recortes generales en el gasto total y en el social en particular. Las normas de urgencia aprobadas por el Gobierno de España –primero con el PSOE y, después, más intensamente, con el PP– implicaron ajustes a la baja en sanidad, educación y protección social (sobre todo, en atención a la dependencia), aunque aplicadas de manera desigual entre tipos de gastos y entre comunidades autónomas.

La magnitud inicial del desfase presupuestario, los calendarios electorales, el impacto diferencial de la crisis sobre los ingresos y la orientación ideológica de los gobiernos, fueron las tres claves de tales diferencias, acentuadas cuando cada una de las comunidades autónomas desarrolló en su territorio el recorte común.

El balance cuantitativo general muestra que la educación ha sido el gasto más castigado por los recortes, mientras que en sanidad destaca el fin de la universalidad. Por lo que respecta a la atención a la dependencia, la situación se agravó porque coincidieron en el tiempo su teórico despliegue y la etapa de ajustes, defraudando una alta expectativa ciudadana. A finales de 2016, el gasto total y por habitante en los tres servicios públicos fundamentales aún no había recuperado su nivel de 2009, salvo unas pocas excepciones. Desde 2018 la reversión normativa de algunos recortes se ha hecho explícita, tras el cambio político en el Gobierno de España. El alcance de la “recuperación social” dependerá del marco supranacional, de la consolidación del ciclo de crecimiento y de su traslación a los ingresos públicos, dadas las restricciones generales al endeudamiento.

Sandra León e **Ignacio Jurado** repasan en su capítulo los retos fundamentales que la descentralización puede plantear a la rendición de cuentas democrática. Cuando conviven varios niveles de gobierno, la atribución de responsabilidades sobre los resultados de las políticas se convierte en una tarea más ardua porque los ciudadanos pueden acabar premiando o castigando incorrectamente a niveles de gobierno por políticas que no forman parte de sus competencias, lo que debilita el voto como mecanismo de control de los gobiernos en las democracias representativas.

El resultado del análisis empírico utilizando nuevos datos sobre la atribución de responsabilidades y sus efectos en España deja los siguientes resultados: 1) los ciudadanos atribuyen mejor responsabilidades cuando las competencias están más claramente concentradas en uno de los niveles de gobierno, ya sea el estatal o el regional; 2) los

ciudadanos recurren a sus sesgos políticos, como la identificación con un partido o un nivel de gobierno, para realizar sus atribuciones de responsabilidad; 3) las atribuciones de responsabilidad tienen efectos sobre el voto permitiendo exonerar o castigar al gobierno según se piense que es responsable o no de los resultados observados.

Por lo tanto, un proceso de descentralización donde las transferencias de poder hacia arriba o hacia abajo hayan sido frecuentes, o una descentralización diseñada de modo complejo, donde las competencias estatales y regionales estén muy imbricadas, sin que exista un nivel de gobierno claramente predominante, puede favorecer un uso mayor de heurísticas partidistas en la atribución de responsabilidades. En definitiva, cuanto más complicado sea el modelo de descentralización, mayor espacio existirá para que actúen los sesgos políticos individuales en la asignación de competencias. Dicho de otra manera, cuanto peor sea la atribución de responsabilidades, peores condiciones existirán para que la evaluación retrospectiva de los gobiernos sea un mecanismo de control efectivo de los gobernantes en las democracias representativas.

Finalmente, **Jorge Onrubia** y **Antonio Jesús Sánchez-Fuentes** ponen de manifiesto las carencias de nuestro sistema de evaluación del gasto público. Existe un amplio consenso que valora negativamente el estado de la evaluación económica de la actividad pública. Para mejorar este aspecto, un factor crucial será la independencia de las instituciones encargadas de realizar la supervisión de las actividades de gasto público, además de la formación y capacitación profesional de los especialistas que han de realizar las tareas de evaluación, junto con la disponibilidad de recursos económicos y humanos suficientes y adecuados para llevarlas a cabo.

Hay que llamar la atención sobre el papel que desempeña en la institucionalización de la evaluación el sistema de presupuestación, que debe vincular las asignaciones de gasto a los objetivos finalistas de las actividades financiadas. Por otra parte, también son relevantes los aspectos institucionales “informales”, o sea la denominada “cultura de la evaluación”. Muchas de las decisiones tienen que adoptarse en la esfera política y verse respaldadas por la acción de gobierno. El reconocimiento del papel de la exigencia de responsabilidades hacia los gestores de lo público y la transparencia en la acción política y ejecutiva son otros factores determinantes de la misma.

CAPÍTULO I

Fiscalidad de la crisis y crisis fiscal: el sistema tributario español en el período 2008-2017

Juan José Rubio Guerrero

Santiago Álvarez García

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar la dinámica del sistema fiscal español en el período que abarca desde 2008 a 2017, un período de profunda crisis, tanto para la economía española en general, como para las finanzas públicas en particular. El fuerte impacto de la crisis sobre la recaudación tributaria, que en dos años se redujo en 56.000 millones de euros (28%), unido al crecimiento del gasto derivado de las políticas fiscales expansivas que se adoptaron en los primeros años para intentar compensar sus efectos (Hernández de Cos, 2010), tuvo como consecuencia un sustancial crecimiento del déficit y la deuda pública, que obligó a implementar un riguroso proceso de consolidación presupuestaria desde finales del 2009, en el que aún estamos inmersos (Rubio y Álvarez, 2017).

En el ejercicio 2017 se cumplió el objetivo de déficit del 3,1% del PIB, el más alto de los países de la Unión Europea (UE), gracias a la relajación de los objetivos establecidos para el período 2016-2019. De continuar con la senda de consolidación prevista, 2018 será el primer año desde el comienzo de la crisis en el que el déficit se situará por debajo del límite del 3% contemplado en la normativa de la UE, si bien el volumen de deuda pública se mantendrá en el entorno del 100% del PIB (Lago-Peñas, 2018).

Una parte relevante de este proceso de consolidación descansa en la vertiente de los ingresos públicos, habiéndose aprobado a lo largo de este período distintos paquetes de medidas fiscales para aumentar la recaudación. Crecimiento que, si bien ha experimentado un estancamiento en los años 2012 y 2013, se ha visto favorecido por la nueva coyuntura de crecimiento económico desde el año 2015.

En este contexto vamos a analizar, en primer lugar, el impacto que ha tenido la crisis en la recaudación tributaria y la evolución que ha seguido a lo largo del período. En esta parte del trabajo realizaremos también una comparación con lo ocurrido en el conjunto de los países miembros del Unión Europea.

El segundo objetivo del capítulo, que desarrollamos en el apartado tres, es el de revisar las medidas fiscales adoptadas a lo largo de estos años, en los que se han sucedido constantes reformas en la normativa reguladora de los principales tributos, con el objetivo ya comentado de incrementar la recaudación y adoptar medidas contracíclicas.

El trabajo concluye con un breve apartado de conclusiones en el que se quieren poner de manifiesto algunas enseñanzas que podemos extraer del análisis realizado y que consideramos valiosas para el diseño futuro de nuestra política tributaria.

2. LA CRISIS FISCAL

2.1. El impacto de la crisis en la recaudación tributaria

La crisis económica que hemos sufrido desde el año 2008 puso fin a un largo período de estabilidad en las cuentas de las administraciones públicas, que había comenzado a finales de la última década del pasado siglo. En la etapa comprendida entre 2000 y 2007, se llegaron a alcanzar superávits presupuestarios de 2 puntos del PIB, lo que permitió reducir la deuda del conjunto de las administraciones públicas al entorno del 35% del PIB, a la vez que la ratio gasto público/PIB crecía a un ritmo similar a la evolución del PIB nominal (Lago-Peñas, 2015, p. 60).

En la vertiente de los ingresos públicos, el trabajo de Gil *et al.* (2017, p. 11), pone de manifiesto que el período 1997-2007 se caracterizó por el desarrollo de reformas en los principales impuestos que significaron rebajas, como las realizadas en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) en los años 1999, 2003 y 2007 y en el impuesto sobre sociedades (IS) también en el año 2007. En su opinión, estas reformas “apuntalaron el crecimiento a largo plazo, la competitividad de la economía y el acercamiento a los estándares de la Unión Europea”.

A pesar de estas reducciones, principalmente de tipos impositivos aunque también mediante beneficios fiscales, en la fase expansiva se produjo un fuerte incremento en la presión fiscal, que se había mantenido estable prácticamente desde los años 90 (Burriel, López Rodríguez y Pérez, 2017, p. 267). El crecimiento que experimentó a lo largo de estos años la recaudación tributaria explica que fuera posible combinar el aumento del gasto público con la obtención de superávits presupuestarios.

No obstante, detrás de esta aparente situación de estabilidad en las cuentas públicas, de Castro *et al.* (2008, p. 71) han destacado el importante componente transitorio

en los ingresos impositivos, fruto del elevado crecimiento cíclico de la demanda y de la pujanza del sector inmobiliario, alertado de las consecuencias sobre la recaudación tributaria que se derivarían del cambio en el ciclo económico.

En la misma línea, Valle Sánchez (2011, p. 20) resalta que, si bien el sector público logró en este período alcanzar una situación de equilibrio presupuestario, no consiguió eliminar el déficit estructural, que en el año 2007 se situaba en el entorno del 3% del PIB.

Por otra parte, el aumento de la presión fiscal en 2,4 puntos del PIB entre 2004 y 2007 permitió acortar la brecha recaudatoria con el promedio de países de la UE-28 hasta el 1,6% del PIB, aunque no eliminar el importante diferencial con los estados en los que la participación del sector público en el conjunto de la actividad económica tiene mayor peso, como sucede en los países nórdicos y en otros países como Francia, Alemania, Holanda o Bélgica (véase cuadro A.7 en el Anexo).

En el año 2008 se produce un drástico cambio en la tendencia. En dos años, la recaudación tributaria se desploma un 6,6% del PIB, 56.600 millones de euros (véase cuadro A.1), contribuyendo en gran medida a que el superávit del saldo de las administraciones públicas de 2 puntos del PIB se convirtiese en un déficit del -11%.

Para intentar contrarrestar los efectos de la crisis, el gobierno implementó en los años 2008 y 2009 un importante paquete de estímulos fiscales, con un importe aproximado del 2,3% del PIB (Uxó, Paúl y Salinas, 2010, p. 55). En la vertiente de los ingresos públicos, se adoptaron medidas consistentes en reducciones impositivas: eliminación del impuesto sobre el patrimonio (IP), nueva reducción en la cuota líquida del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) para los perceptores de rendimientos de trabajo personal y actividades económicas, anticipo en las devoluciones del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y de la deducción por pago de la hipoteca de vivienda habitual en el IRPF. Estos recortes, solamente compensados mínimamente por la subida en los tipos de gravamen de los impuestos especiales sobre las labores de tabaco y sobre hidrocarburos, junto con los efectos de las medidas aprobadas en los dos años anteriores, principalmente la reducción de tipos de gravamen tanto en el IRPF como en el impuesto sobre sociedades (IS), tuvieron un impacto recaudatorio cercano a los 23.000 millones de euros, según las estimaciones de la Agencia Tributaria (AEAT, véase cuadro A.4). Domínguez Martínez y López del Paso (2011, p. 36) destacan que las medidas de apoyo al sistema financiero, junto con los paquetes de estímulo fiscal, explican en torno a dos quintas partes del aumento del déficit, correspondiendo la parte restante a la caída de la actividad.

Autores como Uxó, Paúl y Salinas (2010, p. 82), si bien valoran de forma positiva el programa de estímulos fiscales, se muestran críticos con su composición, ya que consideran que debería haberse puesto mayor énfasis en los programas de gasto público, por su mayor efecto multiplicador en el corto plazo, en lugar de implementar reducciones

impositivas que, en la mayor parte de los casos, no beneficiaron a los colectivos más perjudicados por la crisis.

Al efecto de las medidas discrecionales enumeradas, debemos unir las pérdidas recaudatorias provocadas por la fuerte contracción que experimentaron las bases tributarias (véase cuadro A.2). Esta disminución fue especialmente significativa en el caso de la base imponible consolidada del IS, que se redujo en 78.000 millones de euros, y en el gasto final sujeto a IVA, que disminuyó en 30.000 millones de euros entre 2007 y 2009.

Distinto fue el caso del IRPF, ya que tanto la renta bruta de los hogares como los rendimientos declarados (véase cuadro A.5), aumentaron aproximadamente en 20.000 millones de euros en 2008, para disminuir en una cuantía cercana a 10.000 millones en 2009. Sin embargo, la recaudación bajó en los dos ejercicios, aunque el descenso fue mucho más pronunciado en el segundo. De ello podemos inferir que los malos datos recaudatorios del primero de estos años se deben al coste de las medidas tributarias ya mencionadas.

Comparando la evolución de estas magnitudes, renta bruta de los hogares y gasto sujeto a IVA, resulta especialmente certero el juicio del profesor Valle Sánchez (2011, p. 21) de que no se ha cumplido el postulado keynesiano que vincula el consumo con la renta disponible, ya que esta no experimentó un retroceso tan importante.

En el IS, la espectacular reducción experimentada por la base imponible consolidada, que continúa hasta el año 2013, se puede explicar en parte por la negativa evolución de los resultados empresariales a lo largo de este período, recogida en el resultado contable de las sociedades (véase cuadro A.6). Sin embargo, no debemos olvidar que en los ejercicios 2007 y 2008, tuvo especial incidencia el coste recaudatorio provocado por los cambios legislativos introducidos a partir del Real Decreto Legislativo 4/2004, que refunde la ley del impuesto (TRLIS) y, fundamentalmente, con la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, que supuso una reducción gradual de los tipos de gravamen.

En síntesis, todo este conjunto de factores explica la drástica caída de la recaudación tributaria, y también las desviaciones que se produjeron en estos dos ejercicios entre la recaudación efectiva y la presupuestada (véase cuadro A.3). El porcentaje de ejecución del presupuesto de ingresos tributarios fue del 85% en el año 2008 y de solamente el 76% en el 2009.

2.2. La recaudación tributaria en el período 2009-2017

La crisis presupuestaria obligó a un cambio en la política fiscal a partir de diciembre de 2009, que permitió primero estabilizar el déficit en el entorno del 9,2% del PIB, en los ejercicios 2010 y 2011, y su reducción paulatina a partir de ese año.

Si bien este proceso de consolidación presupuestaria fue especialmente complicado en los primeros años, al desarrollarse en un contexto recesivo, sin duda estuvo favorecido desde el año 2014 por la vuelta al crecimiento económico. Así, por ejemplo, en el trabajo de Sanz, Castañer y Romero (2015), a partir de las elasticidades de recaudación del IRPF y de los impuestos sobre el consumo, se obtienen unos incrementos recaudatorios automáticos de 13.700 millones de euros para los ejercicios 2015-2016 (6.739 millones para el primer año y 7.040 millones para el segundo).

En el campo que nos ocupa en este capítulo, la política tributaria, hemos asistido a una sucesión ingente de reformas. Albi (2013, pp. 11-12) destaca que solamente en el período 2009-2013, se promulgaron por el Estado y las comunidades autónomas más de cuatrocientas normas fiscales, con los correspondientes efectos negativos en la comprensión y gestión del sistema impositivo por parte de la Administración y los contribuyentes.

Desde un punto de vista estrictamente recaudatorio, podemos delimitar tres subperíodos. En primer lugar, tenemos los años comprendidos entre 2009 y 2012, con un incremento de la recaudación superior a 24.000 millones de euros; el ejercicio 2013, en que la recaudación se estanca en el nivel del año anterior y, finalmente, el que comprende los ejercicios 2014 a 2018, con un crecimiento en los ingresos tributarios de 25.000 millones de euros (véase cuadro A.1).

Esta evolución en la recaudación se tradujo en un incremento en la presión fiscal de 3,5 puntos del PIB entre 2009 y 2016, año en el que se situó en el 33,3%, todavía 3,1 puntos por debajo de la que había en el año 2007 y a 5,6 puntos de distancia de la media de la UE-28, que era del 38,9%.

Si analizamos la evolución recaudatoria de las principales figuras impositivas (cuadros A.1 a A.4), podemos concluir que:

- En el caso del IRPF, la recaudación aumenta entre 2009 y 2012, disminuye en 2013, se recupera en 2014, permaneciendo estancada hasta 2016, y registra un crecimiento notable en 2017. Estos datos se repiten, aunque con ligeras variaciones, si analizamos la renta bruta de los hogares y los rendimientos declarados en el impuesto.

El impacto recaudatorio de las subidas de tipos impositivos aprobadas en la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado y en el Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, ha sido notoriamente inferior al inicialmente previsto, mientras los efectos de las reducciones de tipos de gravamen realizadas en 2015 pueden explicar el estancamiento en la recaudación entre 2014 y 2016, aunque parecen haber tenido efectos positivos en 2017.

Con el incremento en los tipos de gravamen para el ejercicio 2012, el gobierno había previsto ingresar 4.100 millones de euros adicionales en ese año. Sin embargo, la recaudación de este impuesto solamente aumentó en 816 millones

de euros, pasando de 69.803 a 70.619 millones, reduciéndose a 69.951 millones el año siguiente.

Esta disparidad se puede explicar por dos factores: la desfavorable coyuntura económica y la respuesta de los contribuyentes ante la subida de tipos impositivos. En relación con el segundo de estos factores, claramente subestimado en las previsiones gubernamentales, Arrazola y Hevia (2014, p. 63), a partir de la estimación de la elasticidad de la renta declarada ante los cambios experimentados por los tipos marginales, obtienen que el impacto recaudatorio neto de la subida de tipos de gravamen se situaría en 1.721,3 millones de euros. La diferencia entre esta cantidad y los 816 millones de variación real de la recaudación debería atribuirse a factores relacionados con el ciclo económico.

- Sin duda ninguna, el IS es el tributo que ha tenido un peor comportamiento en términos recaudatorios. De 44.823 millones de euros en 2007, se redujo a 20.188 en 2009 y siguió bajando hasta 16.000 millones en 2010-2011. Desde ese año experimentó varias subidas y bajadas, aportando a las arcas públicas 23.143 millones de euros en 2017.

Una parte de esta pérdida recaudatoria, aproximadamente el 40%, es la consecuencia de la importante disminución que ha experimentado el resultado contable positivo antes de impuestos obtenido por las sociedades en España. A su vez, esta caída se debe a tres factores: el descenso del valor añadido de las sociedades, que supuso aproximadamente la mitad de la reducción; la rigidez a la baja, en años de crisis, de gastos como los de personal, amortizaciones o gastos financieros y, finalmente, por el enorme recorte que han experimentado tanto los ingresos financieros, como los resultados extraordinarios y de las carteras de valores.

El 60% restante, en el caso de las sociedades que no forman parte de grupos, se debe a la inflexibilidad a la baja de los ajustes extracontables y a la magnitud que han alcanzado las bases imponibles negativas procedentes de ejercicios anteriores. Estas dos partidas explican en torno al 10% de la reducción para las sociedades que no forman parte de grupos. Para el caso de los grupos de sociedades, el incremento del peso en la liquidación de los ajustes de consolidación, es el responsable de la bajada adicional de entorno el 30%.

Siguiendo los datos del cuadro A.6 del Anexo, vemos como el resultado contable se contrajo desde 218.019 millones de euros en 2007, alcanzando un mínimo de 142.794 millones en 2012, ejercicio desde el que ha venido recuperándose progresivamente, hasta los 198.202 millones de euros de 2016.

Sin embargo, este crecimiento ha sido muy inferior en lo que se refiere a la base imponible, en la que ha tenido una gran incidencia los cambios normativos aprobados en la Ley 27/2014, de 27 de noviembre y muy significativamente por la regulación de la exención por doble imposición, tanto interna como inter-

nacional. Como es obvio, la recaudación también se ha visto afectada por la reducción de tipos de gravamen del 30 al 28% para 2015 y al 25% en 2016, con un coste recaudatorio superior a 3.000 millones de euros.

Estos cambios normativos, unidos al incremento constante del peso de los beneficios obtenidos por las empresas en el exterior sobre sus resultados globales, en perjuicio de los obtenidos en España, nos lleva a ser pesimistas sobre la posible recuperación de la recaudación de este impuesto a medio plazo que requeriría un importante repunte del consumo interior.

Finalmente, incidir en el hecho de que, si bien las medidas aprobadas en 2015 y 2016, como el incremento y adelanto en el ingreso de los pagos fraccionados, tuvieron un impacto positivo en la recaudación de 2016, en el ejercicio siguiente experimentó una disminución de cuantía similar, tal y como cabía esperar del carácter transitorio de las mismas.

- En el IVA la recaudación ha aumentado en 30.000 millones de euros a lo largo de este período. En buena medida, este crecimiento se debió a las subidas de tipos impositivos y al aumento de bienes y servicios gravados a tipo general, aprobadas en 2010 y 2012, con un impacto recaudatorio superior a 8.000 millones de euros cada una. Sin embargo, el gasto final sujeto al impuesto se contrajo entre 2010 y 2014, creciendo de forma significativa con la recuperación económica de los tres últimos años. Por último, es necesario mencionar que, por razones técnicas, una parte de la recaudación del año 2017 no se imputó hasta enero de 2018.
- La recaudación por impuestos especiales es la que ha tenido un comportamiento más estable a lo largo de este período de crisis. Este resultado sin duda se ha visto favorecido por los sucesivos incrementos en los tipos de gravamen que se han producido, pero también por la inelasticidad de la demanda de la mayor parte de los productos gravados.

2.3. El impacto de la crisis en la recaudación: una comparación con la situación en la Unión Europea

Si analizamos los datos del cuadro A.7 del Anexo, podemos concluir que la crisis no impactó en los ingresos tributarios de ningún otro país como lo hizo en España, que como ya hemos señalado, sufrió una pérdida recaudatoria de 6,8 puntos del PIB entre 2007 y 2009. En ese mismo período, la recaudación solamente descendió en 9 décimas si consideramos la media de la UE-28, con variaciones mínimas en la mayor parte de los países. De hecho, tenemos que fijarnos en estados como Bulgaria, Chipre, Polonia o Rumanía para encontrar disminuciones en la presión fiscal de entre 3 y 4 puntos del PIB. Incluso otros países como Grecia, Irlanda o Portugal, que también vieron sus finanzas públicas seriamente afectadas por la crisis económica y financiera, no sufrieron caídas recaudatorias superiores al 2% del PIB. El caso de Irlanda es también especialmente

llamativo, ya que entre 2013 y 2016 vio caer su presión fiscal un 5,7%. A nuestro juicio, este factor diferencial ayuda a comprender mejor la gravedad de la crisis a la que se tuvo que enfrentar nuestro país y la dificultad para acometer el proceso de consolidación presupuestaria en que todavía estamos inmersos.

Burriel, López Rodríguez y Pérez (2017, p. 267) concluyen que esta situación revela, por un lado, la fuerte dependencia de la recaudación tributaria de los efectos del ciclo económico en las bases imponibles de los principales impuestos y, por otro lado, el impacto económico de las modificaciones introducidas en el diseño de las distintas figuras tributarias.

Si analizamos la situación en el año 2016, último para el que disponemos de datos, la presión fiscal, incluyendo cotizaciones sociales, era en España del 33,3% del PIB, después de haberse incrementado un 3,5% en cinco años, 5,6 puntos por debajo de la media de la UE-28.

Si descomponemos la presión fiscal en función de la recaudación de las distintas figuras tributarias (cuadro A.8), en relación con la media de los países de la UE-28, España recauda 2,8 puntos de PIB menos en impuestos directos, la mayor parte en el IRPF, y el 1,8% menos en impuestos indirectos, el 0,6% en el IVA y el 1,2 en otros impuestos indirectos, mientras que la recaudación correspondiente a los tributos que gravan la propiedad es superior a la media.

Esta situación se ve reflejada en la posición que ocupa España en el *ranking* tributario de la UE en el ejercicio 2016. Como podemos observar en el cuadro 1.1, solamente en las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores nos situamos entre los 10 primeros países.

CUADRO 1.1

POSICIÓN DE ESPAÑA EN EL RANKING TRIBUTARIO DE LA UE-28 (2016)

<i>Impuesto</i>	<i>Posición</i>
Impuestos directos	14
IRPF	12
IS	17
Otros impuestos directos	13
Impuestos indirectos	24
IVA	26
Impuestos especiales	18
Otros impuestos indirectos	11
Contribuciones sociales	16
Empleadores	8
Empleados	18
Total	21

Fuente: Comisión Europea (2018).

Si la comparación la realizamos en función de los tipos impositivos implícitos (cuadro A.9), comprobamos que España es uno de los países que menos grava el consumo, mantiene un gravamen relativamente reducido sobre las rentas del trabajo y se encuentra en una posición relativamente elevada en el gravamen del capital¹.

Sin embargo, como se destaca en el *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español* del año 2014, “España se caracteriza por tener unos tipos legales en los principales impuestos (IVA, IRPF, sociedades) iguales o superiores a la media de la UE, pero el efecto de las exenciones, deducciones y tipos especiales más reducidos, además probablemente de la ocultación fiscal, genera unas mermas de recaudación muy elevadas y unas fuertes distorsiones sobre la eficiencia y la equidad claramente perceptibles” (varios autores, 2014, p. 1).

Podemos corroborar esa situación a partir de los datos contenidos en los cuadros A.9 y A.10 del Anexo. En el ejercicio 2017, el tipo de gravamen del IRPF, sin considerar los cambios introducidos en la normativa propia de cada una de las comunidades autónomas, llegaba al 45%, con un 43,5 de promedio en los cálculos realizados por la Comisión Europea, frente a un tipo marginal promedio del 39% para la UE-28.

En lo que se refiere al tipo nominal del IS, era del 25%, por encima del promedio del 21,9%. En este impuesto, el estudio realizado para la Comisión Europea en el año 2018 por el Centro para la Investigación Económica Europea (ZEW) concluye que el tipo medio efectivo del impuesto también era en España sensiblemente superior al promedio comunitario –solamente superado por Francia y Malta–, con una importante disparidad en función de los activos y fuentes de financiación de las empresas. Este resultado está en línea con el obtenido para el año 2009 por Sanz, Romero y Barruso (2013, p. 204), que concluyeron que la fiscalidad media y marginal de la inversión corporativa en España se encuentra entre las más elevadas de la Unión Europea.

Finalmente, en el IVA, las subidas de tipos aprobadas en julio de 2010 y septiembre de 2012, supusieron que España fuera el país en el que más aumentaron los tipos normal y reducido del impuesto de la Unión Europea, situándose el tipo normal muy cerca del promedio comunitario. Sin embargo, el menor peso de las bases imponibles gravadas a tipo normal en relación con otros Estados explica el menor nivel de recaudación (Romero-Jordán y Sanz-Sanz, 2013 y 2018).

¹ Boscá, Domenech y Ferri (2017, pp. 252-253) realizan la comparación de los tipos impositivos implícitos con un conjunto de economías de referencia para España que denominan los países de la UE-8, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Reino Unido y Suecia, concluyendo que “frente a las principales economías europeas, España se ha caracterizado en las últimas dos décadas por tener una estructura fiscal con una baja imposición sobre el consumo, con cotizaciones sociales elevadas, con una menor imposición sobre las rentas del trabajo, una vez excluidas las cotizaciones sociales, y con una imposición sobre el capital en línea con el promedio de la UE-8”.

3. FISCALIDAD EN TIEMPOS DE CRISIS: PRINCIPALES REFORMAS DEL SISTEMA IMPOSITIVO

En este epígrafe se analizan las medidas de reforma de la normativa tributaria que se han ido sucediendo en este período. Por razones de espacio, teniendo en cuenta la cantidad de cambios que se han producido, nos limitaremos a los más importantes.

Para una exposición cronológica de las reformas, vamos a considerar tres períodos distintos. En primer lugar, el que abarca los ejercicios 2007 a 2009, en el que, como ya hemos referido, se aprobaron medidas de estímulo fiscal que comprendieron distintas bajadas de impuestos.

El segundo comienza en diciembre de 2009 y llega hasta el ejercicio 2014. A lo largo de estos años se implementaron varias subidas de impuestos, principalmente entre 2009 y 2012, dentro de las medidas de austeridad adoptadas en diciembre de 2009, mayo de 2010, agosto de 2011, diciembre de 2011 y julio de 2012, que supusieron importantes incrementos en los tipos de gravamen tanto del impuesto sobre la renta de las personas físicas como del impuesto sobre el valor añadido, así como la eliminación de varios beneficios fiscales en estos dos tributos y en el impuesto sobre sociedades.

Finalmente, el último período comprende los ejercicios 2015 a 2017, y está caracterizado por la reversión de alguna de las medidas introducidas en el período anterior, principalmente con los dos recortes en los tipos de gravamen tanto del IRPF como del IS, aprobados en noviembre de 2014, y que entraron en vigor a lo largo de 2015.

3.1. El período 2007-2009

En el ejercicio 2007 se produce una importante reforma de la imposición directa, con la entrada en vigor de una norma aprobada el año anterior, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y de modificación parcial de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y del patrimonio.

Esta Ley introdujo un cambio profundo en la configuración del IRPF en dos direcciones. En primer lugar, va a articularse como un impuesto dual (Álvarez García, 2014, pp. 50-52), con la separación a efectos de tributación entre las rentas procedentes del ahorro, integradas por los rendimientos de capital mobiliario y las ganancias y pérdidas que se pongan de manifiesto en la transmisión de elementos patrimoniales, con independencia de su período de generación, y la renta general, que comprende el resto de rendimientos. Las rentas del ahorro van a tributar a un tipo de gravamen proporcional y a la renta general se le aplica una tarifa de tipos impositivos progresiva.

Al mismo tiempo, se reducen los tramos de la tarifa de tipos de gravamen aplicables a la base liquidable general, de cinco a cuatro, mediante la ampliación del primero,

y los tipos marginales, pasando el más alto del 45 al 43%. Sobre la base liquidable del ahorro se aplica un tipo de gravamen del 18%. Como consecuencia de la nueva tributación de las rentas del ahorro, se suprime la deducción por doble imposición interna o de dividendos, aunque se establece una exención de tributación de estos hasta 1.500 euros.

El otro cambio relevante afecta a la forma en que se reconocen los efectos sobre la capacidad económica del contribuyente de sus cargas personales y familiares. Los mínimos personales y familiares, con los que se adecuaba el pago del impuesto a estas circunstancias, dejan de aplicarse en la base imponible, como venía sucediendo desde la aprobación de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, para ir a la tarifa.

Esta norma también supuso una modificación relevante en el IS, regulado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, que refundió la ley del impuesto para unificar las distintas normas que se habían sucedido desde la aprobación de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre.

En este caso, los principales cambios consistieron en una reducción gradual del tipo impositivo, para situarlo ligeramente por encima del tipo general aplicable en la UE-15 (véase Rubio Guerrero, 2014, p. 134), que en el ejercicio 2007 pasa del 35 al 32,5% y en el 2008 se reduce al 30%. Al mismo tiempo, el tipo de gravamen incrementado se reduce al 35 %, y los tipos aplicables a las empresas de reducida dimensión pasan a ser el 25%, para el tramo de base imponible comprendido entre cero y 120.202,41 euros, y el 30% para el exceso de esa cuantía. Esta bajada en los tipos se acompañó de una reducción gradual de la mayor parte de las deducciones y bonificaciones de la cuota, hasta su completa eliminación entre los años 2011 y 2014. A partir de ese ejercicio estaba previsto que solamente siguieran aplicándose las deducciones por doble imposición, por reinversión de beneficios extraordinarios, y por creación de empleo para trabajadores minusválidos.

Los años 2008 y 2009 se caracterizaron por la adopción de medidas de política fiscal contracíclica, con el objeto de intentar contrarrestar los efectos de la crisis económica. El programa de estímulo fiscal se implementó a través de la aprobación del Real Decreto Ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica, y se complementó por medio de las medidas contenidas en la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2009, y la Ley 4/2008, también de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del impuesto sobre el patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el IVA y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria.

Los principales cambios en materia tributaria se pueden sintetizar de la siguiente forma. En primer lugar, en lo que se refiere al IRPF, se aprueba una deducción de 400 euros en la cuota del impuesto para los contribuyentes que perciban rendimientos del trabajo personal o de actividades económicas. Para el año 2009, se actualizaron las cuantías

de los mínimos personales y familiares y se elevó el límite que fija la obligación de presentar la declaración del impuesto. En segundo lugar, se suprimió la tributación por el impuesto sobre el patrimonio. En tercer lugar, en relación con el IS, el cambio más significativo consistió en la aprobación de un régimen de libertad de amortización para elementos patrimoniales adquiridos en los años 2009 y 2010, siempre que las empresas beneficiarias cumplieran el requisito de mantenimiento o creación de empleo. Finalmente, se aprobó un conjunto de medidas destinadas a favorecer la liquidez de las empresas, ante los problemas de tesorería provocados por el contexto de crisis económica y restricción del crédito. Entre ellas destacan el cambio en la forma de calcular los pagos a cuenta en el IS y la opción de que las empresas puedan solicitar mensualmente la devolución del IVA.

3.2. El período 2010-2014

Este segundo período se caracteriza, en términos generales, por la aprobación de sucesivos paquetes de medidas dirigidas a la consolidación presupuestaria y a la reducción del déficit público que implicaron importantes subidas de impuestos. Empleamos la expresión “en términos generales” porque esta tendencia no impidió que se aprobaran también algunas medidas para intentar fomentar las inversiones empresariales y la creación de empleo mediante la concesión de beneficios fiscales.

El cambio de tendencia en la política tributaria, en respuesta a un déficit público de dos dígitos, se produce en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, que contiene las primeras subidas de impuestos. En el IRPF, con efectos desde el 1 de enero de 2010, se modifica la tributación proporcional de las rentas del ahorro, sustituyéndose el tipo proporcional del 18% por la aplicación de una tarifa progresiva con dos tipos: el 19% para los primeros 6.000 euros de base liquidable y el 21% para el exceso. Al mismo tiempo, se suprime la aplicación de la deducción en la cuota de 400 euros para los perceptores de rendimientos del trabajo personal y de actividades económicas aprobada en 2008. En el IVA, con efectos desde el 1 de julio de 2010, se produce una subida en los tipos impositivos, aumentando el general del 16 al 18% y el reducido del 7 al 8%. La segunda tanda de reformas de este año se aprobó en el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, que suprimió en el IRPF la deducción por nacimiento o adopción de hijos aprobada en noviembre de 2007. Finalmente, la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, elevó los tipos de gravamen aplicables a la base liquidable general del IRPF, con dos nuevos tramos: el 22,5% a partir de 120.000,20 euros y del 23,5% para la cuantía que exceda de 300.000,20 euros, y suprimió la deducción por adquisición de vivienda habitual para las compras de vivienda efectuadas desde el 1 de enero de 2011 para contribuyentes con una base imponible superior a 24.107,20 euros, reduciéndose para el resto la cuantía de la misma en función de su nivel de renta (véase Sanz-Sanz y Romero-Jordán, 2013, p. 28).

Respecto al ejercicio 2011, debemos referirnos a dos cambios normativos relevantes. El Real Decreto Ley 9//2011, de 9 de agosto, que introdujo en el IS una serie de limitaciones a la compensación de bases imponibles negativas e incrementó el importe de los pagos fraccionados a realizar por las grandes empresas. El Real Decreto Ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se reestablece con carácter temporal el impuesto sobre el patrimonio.

Tras las elecciones generales celebradas el 20 de noviembre de 2011, el nuevo gobierno aprobó en un año cuatro grandes paquetes de reforma tributaria.

El primero, aprobado el 30 de diciembre de 2011, tenía como objeto corregir la previsión en la desviación en el objetivo de déficit público pactado con la Unión Europea, estimada en 2,5 puntos del PIB, del 6 al 8,5% (Gil *et al.*, 2017, p. 36). Incorporó como medida más destacada la elevación de los tipos marginales del IRPF. En el gravamen de la base liquidable general, se introduce un gravamen complementario sobre el tramo estatal del impuesto, con porcentajes que varían entre el 0,75% para bases inferiores a 17.707,2 euros, al 7% para base superiores a 300.000,2 euros, nuevo tramo de la tarifa que hasta entonces aplicaba el tipo de gravamen más elevado para bases superiores a 175.000,2 euros. En la tarifa de tipos impositivos aplicables a la base liquidable del ahorro, el gravamen complementario varía ente el 2 y el 6%², en función de los tramos, con un nuevo tramo para las bases liquidables superiores a 24.000 euros.

El segundo, aprobado el 30 de marzo de 2012, cuando la desviación en el objetivo de déficit ya se había materializado, incluyó una serie de medidas encaminadas a aumentar la tributación efectiva en el IS, como la reducción en los límites para aplicar algunas deducciones y la restricción en la deducción de gastos financieros.

Sin duda, la medida más polémica del Real Decreto Ley 12/2012 fue la amnistía fiscal que permitió a los contribuyentes, titulares de bienes o derechos no declarados, presentar una declaración para regularizar su situación tributaria, siempre que hubieran sido titulares de los mismos con anterioridad a la finalización del último período impositivo cuyo plazo de declaración hubiera finalizado antes de la entrada en vigor de esta disposición. El plazo para presentar la declaración y realizar el ingreso correspondiente concluyó el 30 de noviembre de 2012. La regularización implicó realizar un ingreso que se determina aplicando un porcentaje del 10% sobre el importe o valor de adquisición de los bienes o derechos, sin que resulten exigibles sanciones, intereses o recargos.

² En este caso es necesario recordar que los tipos de gravamen del ahorro, regulados en los artículos 66 y 76 de la Ley del IRPF se aplican en el cálculo de la cuota estatal y la autonómica, ya que las comunidades autónomas carecen de competencias para su regulación, a diferencia de lo que sucede en el gravamen de la base liquidable general.

Con esta declaración tributaria especial, el gobierno había previsto que afloraran bienes y rentas por una cuantía aproximada de 25.000 millones de euros, estimando una recaudación de 2.500 millones de euros. La AEAT (véase cuadro A.4) cuantificó la recaudación final en la mitad de la esperada, unos 1.194 millones. Este resultado confirma los estudios previos que resaltan que las amnistías fiscales suelen generar ingresos de escasa cuantía, por lo que su contribución a la resolución de los desequilibrios presupuestarios es muy limitada (Álvarez García, 2012, p. 10).

Posteriormente, las tensiones en los mercados de deuda pública que comenzaron en mayo, alcanzando la prima de riesgo de la deuda pública los 600 puntos básicos en el mes de julio (Gil *et al.*, 2017, p. 37), y los acuerdos alcanzados por el Eurogrupo el 9 de junio aprobando la ayuda para la recapitalización del sistema financiero, y el ECOFIN el 10 de julio estableciendo la nueva senda de consolidación presupuestaria, condujeron a un nuevo paquete de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria que se aprobó por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio. Afectó fundamentalmente al IVA. Con efectos a partir del 1 de septiembre, el tipo de gravamen general sube del 18 al 21%, el reducido del 8 al 10%, manteniéndose el superreducido en el 4%. También, por primera vez desde el año 1992, se produjo una reclasificación de algunos bienes y servicios, que han pasado a tributar a tipos de gravamen más elevados (Romero-Jordán y Sanz-Sanz, 2013, p. 70).

Finalmente, el cuarto conjunto de medidas de reforma se aprueba el 27 de diciembre, en el marco de los Presupuestos Generales del Estado para 2013, por medio de la Ley 16/2012, por la que se adoptan diversas medidas tributarias destinadas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, y la Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

Los cambios supusieron, en el IRPF, la eliminación definitiva, a partir del 1 de enero de 2013, de la deducción por inversión en la adquisición de vivienda habitual; la modificación de la tributación de las ganancias patrimoniales derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales que hubieran permanecido en el patrimonio del contribuyente menos de un año que, al ser consideradas especulativas, pasan a tributar en la renta general del contribuyente; y la modificación de la tributación de las pérdidas en el juego, que de no ser consideradas gasto fiscalmente deducible pasan a poder ser compensadas con las ganancias obtenidas en el mismo período impositivo. Al mismo tiempo, se crearon dos nuevos impuestos: el gravamen especial del 20% sobre determinados premios de loterías y apuestas, superiores a 2.500 euros, exentos de tributación en el IRPF (sorteos organizados por la Sociedad de Loterías del Estado y por las comunidades autónomas, la Cruz Roja y la Organización Nacional de Ciegos Españoles), y el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito.

En comparación con los años anteriores, las medidas fiscales aprobadas en los ejercicios 2013 y 2014, a pesar de ser abundantes, no implicaron cambios profundos en la estructura del sistema tributario. A ello contribuyó, sin duda, la mejora de la situación

macroeconómica y el crecimiento de la recaudación en el segundo de estos años, impulsado por la nueva coyuntura económica y por las medidas aprobadas en 2012 (Gil *et al.*, 2017, p. 37).

3.3. El período 2015-2017

Este último período viene marcado por la necesidad de acometer una reforma en profundidad de un sistema tributario, desvirtuado por las modificaciones efectuadas en los años anteriores que solamente se justifican por la necesidad de reducir el déficit público (véase Albi, 2013, p. 12).

Esta necesidad fue asumida por el propio gobierno, que en Acuerdo de 5 de julio de 2013 nombró a tal efecto una Comisión de Expertos, que presentó su informe en febrero de 2014 (varios autores, 2014). Finalmente, los cambios tuvieron un alcance muy inferior al planteado, a partir de la justificación de que era necesario acometer una reforma gradual que no comprometiera a corto plazo los objetivos de reducción del déficit público.

Los cambios más importantes se aprobaron en noviembre de 2014 e implicaron reformas sustantivas en el IRPF y el IS. En el primero de estos impuestos, se adoptaron medidas para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes, rebajando los tipos impositivos. Este recorte, previsto para escalonarse a lo largo de dos ejercicios, 2015 y 2016, acabó por materializarse en el primero de estos años, ante la convocatoria prevista de elecciones para diciembre.

Así, la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, modifica la escala de tipos de gravamen aplicable a la base liquidable general, reduciendo el número de tramos, de siete a cinco. El tipo marginal mínimo se fija en el 10 % para el ejercicio 2015 y en el 9,5% para 2016 y el marginal máximo se establece en el 23,5% para 2015 y en el 22,5% para 2016. A este gravamen es necesario añadir el que resulta de las tarifas de tipos impositivos aprobadas por las comunidades autónomas. En la escala de tipos aplicada a la base liquidable del ahorro, se mantiene la aplicación de una tarifa con tres tramos, con tipos de gravamen entre el 20 y el 24% para 2015 y entre el 19 y el 23% para 2016.

El Real Decreto Ley 9/1015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del IRPF, adelantó a julio de 2015 la segunda parte de la reforma diseñada por la Ley anterior. El principal cambio supuso la reducción de tipos impositivos, de forma que los tipos de gravamen aplicables a la base liquidable general pasaron a moverse en un intervalo entre el 9,75 y el 43%, y los que se aplican a la base liquidable del ahorro varían entre el 19,50 y el 23%.

La otra reforma afectó al IS, que va a tener una nueva ley reguladora, la Ley 27/2014, de 27 de noviembre. Supuso una reducción en los tipos impositivos, de forma progresiva

en dos años, pasando el general del 30 al 28% en 2015 y al 25% a partir de 2016. Para las entidades de nueva creación, el tipo de gravamen se mantiene en el 15% para el primer período impositivo en que obtengan una base imponible positiva y el siguiente, sin que puedan beneficiarse del mismo las sociedades patrimoniales. A las empresas de reducida dimensión se les sigue aplicando una escala con dos tipos de gravamen en el ejercicio 2015, el 25% para los primeros 300.000 euros de base imponible y el 28% para el exceso sobre esta cantidad. A partir del ejercicio 2016 pasan a tributar al tipo general del 25%. Se mantiene un tipo incrementado del 30% para las entidades de crédito, como destaca Albi (2017, p. 48) “fundamentalmente para que puedan mantener el valor de sus activos por impuesto diferido” y las dedicadas a exploración, investigación y explotación de hidrocarburos.

En las reglas de determinación de la base imponible hay que destacar la simplificación que se produce en los sistemas de amortización, la modificación en los gastos deducibles por deterioros de valor de elementos patrimoniales, las modificaciones en las operaciones vinculadas y la introducción de la reserva de capitalización y la de nivelación de bases imponibles para empresas de reducida dimensión.

También se modifica el procedimiento de compensación de bases imponibles negativas, que no tendrá límite temporal, aunque sí una limitación cuantitativa del 70% de la base imponible previa a la misma, admitiéndose en todo caso un importe mínimo de un millón de euros. Se reforma el tratamiento de la doble imposición sobre beneficios, tanto interna como internacional, incorporando un régimen general de exención de tributación para los rendimientos y plusvalías procedentes de participaciones significativas. Finalmente, se simplifican las bonificaciones y deducciones para incentivar la realización de determinadas actividades, se modifican las reglas para la realización de pagos fraccionados y los regímenes especiales.

Desde la aprobación de esta Ley, el impuesto ha sufrido una docena de modificaciones legislativas, algunas de ellas con efectos retroactivos, que han dañado la seguridad jurídica y económica, provocando un importante nivel de incertidumbre en la adopción de decisiones empresariales (Albi, 2017, p. 53).

Parte de estos cambios se realizaron para paliar las desviaciones en los objetivos de consolidación presupuestaria. Un ejemplo lo tenemos en el Real Decreto Ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias destinadas a corregir el déficit público, que estableció, con efectos retroactivos para los ejercicios iniciados a partir del 1 de enero de 2016, que los contribuyentes con un importe neto de cifra de negocios superior a 10 millones de euros tendrán que realizar un pago fraccionado mínimo.

Finalmente, señalar que la situación política surgida de las dos elecciones generales celebradas el 20 de diciembre de 2015 y el 26 de junio de 2016, respectivamente,

explica en buena medida la ralentización en las modificaciones tributarias desde el año 2016 en comparación con la vorágine legislativa de los años anteriores.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

El sistema tributario español debe reunir cuatro características fundamentales. La primera de ellas es la suficiencia, que asegure una recaudación suficiente y estable a lo largo del tiempo, con el objetivo de que los poderes públicos puedan desarrollar sus políticas presupuestarias y cumplir el mandato constitucional de promover la igualdad y libertad de los ciudadanos y su participación en la vida política, social, cultural y económica. En segundo lugar, debe ser un sistema sencillo, comprensible y gestionable adecuadamente tanto para la Administración como para los contribuyentes. En tercer lugar, el sistema tributario debe favorecer el desarrollo económico, para ello, se tratará de fomentar el crecimiento económico, la creación de empleo e incentivar la internacionalización de las empresas, controlando la normativa tributaria para garantizar la neutralidad fiscal y la unidad de mercado. Finalmente, favorecer el desarrollo social adoptando medidas que favorezcan a colectivos que deben gozar de una protección especial.

La experiencia y práctica tributaria desarrollada en este período y las enseñanzas que de ella se derivan, nos permite afirmar que estas características fundamentales se han conculcado en aras a conseguir un ajuste fiscal, con acciones puntuales y de corto plazo, tendentes a salvaguardar la recaudación, pero que, en muchos casos, han sido contraproducentes a medio y largo plazo, complicando la gestión tributaria, generando inseguridad jurídica limitadora de inversiones de toda índole y con pírricos efectos recaudatorios, porque solo, a partir del momento en que se relanza la economía española y se recuperan las bases imponibles de los impuestos, se comienza a observar una recuperación efectiva de la recaudación.

La evolución del sistema fiscal español en el período 2008-2017 refleja con nitidez el profundo impacto que ha tenido la crisis sobre la recaudación tributaria, muy superior al que han sufrido el resto de países de la Unión Europea. Este elemento diferencial sirve para entender mejor las dificultades para acometer el proceso de consolidación presupuestaria que todavía no ha concluido y la necesidad de aplicar las severas medidas, tanto en materia de contención del gasto como de aumento de impuestos, que se tomaron en los sucesivos programas de reformas.

Por otra parte, también ha supuesto la quiebra del proceso de convergencia de la presión fiscal española con la media de los países de la UE-28 que se había producido en los años de bonanza económica. En 2009 la brecha recaudatoria se ampliaba a 5,6 puntos del PIB. De esta diferencia, dos puntos se deben a la menor recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, a pesar de tener unos tipos marginales entre los más elevados de los países comunitarios.

Aunque pueda parecer contradictorio, el impuesto que más ha sufrido con la crisis, el de sociedades, se sitúa en los estándares medios de la Unión Europea, tanto si la comparación la realizamos en términos de su estructura, como atendiendo a su potencial recaudatorio. El hecho de que en 2017 recaude poco más que la mitad de los ingresos que aportaba en 2007 se explica por la importante participación de los beneficios obtenidos en el extranjero en el resultado contable de las sociedades y por la compensación de los pasivos fiscales acumulados a lo largo de la crisis.

Si bien la presión fiscal sobre las rentas del capital y la propiedad se sitúa en el promedio comunitario y las cotizaciones sociales, principalmente las empresariales, se encuentran en los niveles más altos, el diferencial en la recaudación de los impuestos sobre el consumo es muy elevado, a pesar de las subidas que se han realizado en los tipos de gravamen del IVA y de los impuestos sobre consumos específicos.

Para concluir este capítulo, de las lecciones que podemos extraer de lo sucedido a lo largo de estos años, nos parece imprescindible destacar dos. La primera, que la evolución de la recaudación a lo largo de estas dos últimas décadas muestra la necesidad de realizar una evaluación más adecuada de su relación con el ciclo económico y, en una nueva fase de crecimiento, de no subestimar el componente transitorio de los ingresos impositivos vinculados al mismo. La segunda, que los efectos de las reformas que se han sucedido en el período analizado corroboran que es preciso realizar una valoración rigurosa de su incidencia en el comportamiento de los agentes económicos y también sobre los efectos macroeconómicos derivados de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) (varios años). *Informe Anual de Recaudación Tributaria*. Disponibles online.

ALBI IBÁÑEZ, E. (2013). *Reforma Fiscal*. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi.

— (2017). Criterios para la reforma del Impuesto sobre Sociedades. *Fedea Policy Papers*, 12/2017.

ÁLVAREZ GARCÍA, S. (2012). Recaudación tributaria en tiempos de crisis: las amnistías fiscales. *Cuadernos de Información Económica*, 229, pp. 7-11.

— (2014). El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: alternativas para su reforma, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1, pp. 31-74.

ARRAZOLA, M. y HEVIA, J. (2014). Análisis de los efectos de los cambios en el IRPF sobre la renta declarada en España. *Cuadernos de Información Económica*, 239, pp. 57-64.

BOSCA, J.E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2017), Estructura fiscal, crecimiento económico y bienestar en España. *Papeles de Economía Española*, 154, pp. 250-264.

- BURRIEL, P., LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D. y PÉREZ, J. (2017). Evaluación macroeconómica e las reformas impositivas: aspectos metodológicos y algunas aplicaciones. *Papeles de Economía Española*, 154, pp. 265-288.
- CASTRO, F. DE, ESTRADA, A., HERNÁNDEZ DE COS, P. y MARTÍ, F. (2008). Una aproximación al componente transitorio del saldo público en España. *Boletín Económico del Banco de España*, junio, pp. 71-81.
- COMISIÓN EUROPEA (varios años). *Taxation Trends in the European Union*. Luxemburgo.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. y LÓPEZ DEL PASO, R. (2011). La crisis económica y financiera de 2007-2009: la respuesta del sector público. *eXtoikos*, 1-2011, pp. 29-37.
- GIL, P., MARTÍ, F., PÉREZ, J., RAMOS, R. y MORRIS, R. (2017). The output effects of tax changes: narrative evidence from Spain. *Documento de Trabajo*, nº 1721. Banco de España.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2010). El papel de la política fiscal en la crisis económica. *Presupuesto Gasto Público*, 50, pp. 39-54.
- LAGO-PEÑAS, S. (2015). La estabilidad presupuestaria en España: algunos ajustes necesarios. *Cuadernos de Información Económica*, 245, pp. 17-25.
- (2018). La consolidación fiscal en curso: entre los riesgos de incumplimiento y los retos pendientes. *Cuadernos de Información Económica*, 264, pp. 61-69.
- ROMERO-JORDÁN, D. y SANZ-SANZ, J. F. (2013). Evolución de los tipos de IVA aplicados en España durante la crisis económica: análisis comparado. *Cuadernos de Información Económica*, 235, pp. 69-79.
- (2018). La presión fiscal por IVA en España tras la reciente crisis económica. *Cuadernos de Información Económica*, 262, pp. 49-58.
- RUBIO GUERRERO, J. J. (2014). La fiscalidad societaria en España: situación actual y perspectivas reformadoras. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1/2014, pp. 127-156.
- RUBIO GUERRERO, J. J. y ÁLVAREZ GARCÍA, S. (2017). La estabilidad presupuestaria en España: un compromiso exigente e ineludible. *Presupuesto y Gasto Público*, 86, pp. 11-22.
- SANZ, J. F., CASTAÑER, J. M. y ROMERO, D. (2015). La recaudación impositiva en España en el cambio de ciclo económico. *Cuadernos de Información Económica*, 245, pp. 23-28.
- SANZ-SANZ, J. F. y ROMERO-JORDÁN, D. (2013). Una panorámica de los cuatro paquetes de reformas fiscales implementadas en 2012. *Cuadernos de Información Económica*, 231, pp. 27-32.
- SANZ-SANZ, J. F., ROMERO-JORDÁN, D. y BARRUSO CASTILLO, B. (2013). *Imposición Efectiva sobre las rentas del capital corporativo: medición e interpretación*. Madrid: Funcas.
- UXÓ GONZÁLEZ, J., PAÚL GUTIÉRREZ, J. y SALINAS JIMÉNEZ, J. (2010). Análisis y valoración de las medidas discrecionales de estímulo fiscal aplicadas en España en 2009. *Presupuesto y Gasto Público*, 59, pp. 55-82.

VALLE SÁNCHEZ, V. (2011). El sector público ante la crisis económica en España. *eXtoikos*, 1-2011, pp. 20-22.

VARIOS AUTORES (2014). *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG GMBH, (ZEW) (2018). *Effective Tax Levels Using the Devereux/ Griffith Methodology*, Project for the EU Commission TAXAUD/2013/CC/120, final report 2017. Disponible *online* en la web de la Comisión Europea.

ANEXO I

CUADRO A.1

EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 2006-2017

(Millones de euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (P)
IRPF	62.813	72.614	71.341	63.857	66.977	69.803	70.619	69.951	72.662	72.346	72.416	77.038
Impuesto sobre sociedades	37.208	44.823	27.301	20.188	16.198	16.611	21.435	19.945	18.713	20.649	21.678	23.143
Impuesto renta de no residentes	1.488	2.427	2.262	2.342	2.564	2.040	1.708	1.416	1.420	1.639	1.960	2.273
Otros	87	115	107	74	88	118	1.319	1.738	1.819	2.119	1.773	2.000
<i>Impuestos directos</i>	<i>101.596</i>	<i>119.979</i>	<i>101.012</i>	<i>86.461</i>	<i>85.827</i>	<i>88.572</i>	<i>95.081</i>	<i>93.050</i>	<i>94.614</i>	<i>96.753</i>	<i>97.827</i>	<i>104.454</i>
IVA	54.652	55.851	48.021	33.567	49.086	49.302	50.464	51.931	56.174	60.305	62.845	63.647
Impuestos especiales	18.602	19.786	19.570	19.349	19.806	18.983	18.209	19.073	19.104	19.147	19.866	20.308
Otros	3.007	3.224	3.086	2.739	3.001	2.965	2.921	2.721	2.955	3.275	3.421	3.563
<i>Impuestos indirectos</i>	<i>76.261</i>	<i>78.861</i>	<i>70.677</i>	<i>55.655</i>	<i>71.893</i>	<i>71.250</i>	<i>71.594</i>	<i>73.725</i>	<i>78.233</i>	<i>82.727</i>	<i>86.122</i>	<i>87.518</i>
<i>Total ingresos impositivos</i>	<i>177.857</i>	<i>198.840</i>	<i>171.688</i>	<i>142.116</i>	<i>157.721</i>	<i>159.822</i>	<i>166.675</i>	<i>166.775</i>	<i>172.847</i>	<i>179.480</i>	<i>183.949</i>	<i>191.972</i>
Tasas y otros ingresos	1.523	1.836	1.765	1.907	1.816	1.938	1.892	2.073	2.140	2.529	2.300	1.978
Total ingresos tributarios	179.380	200.676	173.453	144.023	159.563	161.760	168.567	168.848	174.987	182.009	186.249	193.951

Fuentes: AEAT (varios años). Dato 2017: Presentación de los Presupuestos Generales del Estado 2018, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

CUADRO A.2

EVOLUCIÓN DE LAS BASES TRIBUTARIAS 2006-2017

(Millones de euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rentas antes de impuestos	722.099	754.121	708.255	685.783	653.217	643.398	642.102	622.233	637.047	648.236	684.194	713.522
Renta bruta de los hogares	543.067	576.607	596.653	586.253	573.852	576.141	576.212	551.052	545.201	563.956	578.266	607.051
Base imponible sociedades consolidada	179.032	177.514	111.602	99.529	79.366	67.257	65.889	71.181	91.846	84.280	105.927	106.471
Gasto antes de IVA	512.473	539.265	534.366	509.950	512.574	490.575	490.389	473.593	461.823	477.145	489.107	522.836
Consumos sujetos a impuesto especial	67.304	71.984	80.587	72.523	78.658	82.020	81.834	83.265	77.108	74.965	71.983	75.300
Base imponible agregada	1.234.571	1.293.386	1.242.620	1.195.733	1.165.791	1.133.974	1.132.490	1.095.826	1.098.870	1.125.381	1.173.301	1.235.858

Fuente: AEAT (varios años).

CUADRO A.3

DESVIACIONES ENTRE LA RECAUDACIÓN OBTENIDA Y LA PRESUPUESTADA EN EL PERÍODO 2008-2017

(Millones de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (P)
IRPF	762	-13.587	-3.049	-1.958	-2.487	-4.264	-534	-611	-3.016	-989
Impuesto sobre sociedades	-17.119	-9.897	-3.986	603	1.871	933	-3.613	-2.928	-3.190	-1.256
Impuesto renta de no residentes	261	-333	166	-500	-703	-832	-270	109	-28	61
Otros	22	18	19	44	-1.283	61	-117	-2	-243	21
<i>Impuestos directos</i>	<i>-16.073</i>	<i>-23.799</i>	<i>-6.850</i>	<i>-1.811</i>	<i>-2.602</i>	<i>-4.101</i>	<i>-4.535</i>	<i>-3.433</i>	<i>-6.476</i>	<i>-2.163</i>
IVA	-13.258	-19.756	12.155	350	2.773	-2.725	1.325	45	182	-3.816
Impuestos especiales	-438	-1.112	-1.636	-1.842	-217	-2.023	-1.349	-747	-187	-462
Otros	-411	-679	340	-30	-39	-164	-246	-260	-810	-113
<i>Impuestos indirectos</i>	<i>-14.107</i>	<i>-21.547</i>	<i>10.859</i>	<i>-1.522</i>	<i>2.517</i>	<i>-4.912</i>	<i>-271</i>	<i>-963</i>	<i>-814</i>	<i>-4.384</i>
<i>Total ingresos impositivos</i>	<i>-30.181</i>	<i>-45.346</i>	<i>4.010</i>	<i>-3.333</i>	<i>-85</i>	<i>-9.013</i>	<i>-4.806</i>	<i>-4.396</i>	<i>-7.291</i>	<i>-6.547</i>
Tasas y otros ingresos	99	-215	205	161	-74	1	43	293	19	-466
<i>Total ingresos tributarios</i>	<i>-30.082</i>	<i>-45.561</i>	<i>4.214</i>	<i>-3.172</i>	<i>-159</i>	<i>-9.013</i>	<i>-4.763</i>	<i>-4.103</i>	<i>-7.271</i>	<i>-7.012</i>
Ingresos totales presupuestados	203.535	189.584	155.322	164.932	168.726	177.860	179.750	186.112	193.520	200.963
Ingresos totales recaudados	173.453	144.023	159.536	161.760	168.567	168.847	174.987	182.009	186.249	193.951
Porcentaje de ejecución presupuestaria (%)	85	76	103	98	99	95	97	98	96	96

Fuente: AEAT (varios años).

CUADRO A.4

IMPACTO RECAUDATORIO DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS APROBADOS ENTRE 2007 Y 2017

(Millones de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
IRPF	-8.620	-2.867	2.974	2.549	3.525	2.209	339	-4.390	-4.152	1.067
Impuesto sobre sociedades	-8.120	1.261	-551	1.351	4.607	-434	-1.277	-3.041	1.047	-1.049
Impuesto renta de no residentes				104		27		-82	-82	-6
Fiscalidad ambiental						1.570	408			
Dec. tributaria especial				1.196		-1.196				
I.V.A.	-2.800	-2.800	8.500	3.251	1.505	8.050	223	-710	1.237	-3.515
I.E. labores de tabaco		450	700	833	236	177	191			133
I.E. hidrocarburos y carbón		400	490		65	1.332	196			16
I.E. alcohol y bebidas derivadas						13	52			35
I.E. electricidad							-38	-59	-6	
Impuesto gases fluorados							31	66	16	28
Tasas y otros ingresos						149		370	-324	-70
Total	-19.540	-3.556	12.113	7.984	11.237	11.897	125	-7.846	-2.264	-3.361

Nota: El impacto recaudatorio en el IVA en el ejercicio 2017 se debe a cambios en el procedimiento de gestión del impuesto.

Fuente: AEAT (varios años).

CUADRO A.5

EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DEL IRPF, 2007-2016

(Millones de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Rendimientos</i>	446.672	465.523	456.149	443.441	447.111	427.692	423.728	429.611	449.197	464.945
Rentas del trabajo	346.810	376.089	375.260	372.475	374.498	360.353	357.331	361.182	374.071	387.236
Capital inmobiliario	10.749	11.531	11.520	11.710	11.935	11.397	10.977	11.197	11.868	12.744
Capital mobiliario	20.091	26.014	25.583	18.679	22.563	20.508	19.027	16.759	15.531	15.332
Actividades empresariales	36.156	32.441	28.266	27.479	26.062	24.942	25.229	26.626	29.946	31.597
Ganancias patrimoniales	30.885	17.159	12.984	10.295	9.108	7.271	7.739	10.378	13.294	13.342
Otras	1.981	2.288	2.535	2.803	2.946	3.221	3.425	3.470	4.487	4.693
<i>Reducciones</i>	71.903	73.615	73.486	73.215	73.784	72.420	71.725	72.639	74.377	75.056
Por rendimientos del trabajo	48.266	50.913	50.910	51.038	51.540	51.262	50.781	51.248	53.860	54.119
Por rendimientos de viviendas arrendadas	1.813	2.100	2.417	2.714	3.241	3.078	3.074	3.127	3.303	3.669
Por planes de pensiones	7.191	6.446	6.362	6.171	5.885	5.294	5.227	5.522	5.119	5.352
Por tributación conjunta	14.244	13.881	13.573	13.033	12.844	12.511	12.458	12.291	11.721	11.622
Otras reducciones	389	274	224	259	273	276	186	451	374	294
<i>Base liquidable</i>	374.769	391.908	382.663	370.226	373.328	355.272	352.003	356.972	375.011	389.889
General	325.120	350.137	345.477	342.512	343.018	328.609	327.003	331.992	347.369	362.344
Del ahorro	49.649	41.771	37.186	27.715	30.309	26.663	24.999	24.980	27.642	27.545
<i>Mínimos personales y familiares</i>	108.380	115.209	113.533	112.164	112.847	111.266	109.842	110.657	118.036	120.304
Cuota íntegra	71.736	75.533	73.607	71.826	72.404	72.451	72.084	73.201	71.041	74.515

CUADRO A.5 (continuación)

EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DEL IRPF, 2007-2016

(Millones de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tipo medio (%)	19	19	19	19	19	20	20	21	19	19
General	63.460	68.760	67.631	66.906	66.978	66.943	66.901	67.813	65.616	69.050
Tipo medio general (%)	20	20	20	20	20	20	20	20	19	19
Del ahorro (5)	8.277	6.774	5.976	4.920	5.426	5.508	5.183	5.389	5.425	5.466
Tipo medio del ahorro (%)	17	16	16	18	18	21	21	22	20	20
Deducciones	6.352	11.948	11.474	6.201	6.204	5.549	4.936	4.768	3.995	4.020
Vivienda	5.998	6.138	5.691	5.030	4.756	4.042	3.438	3.165	2.787	2.707
400 euros		5.374	5.234	418	407	406	407	427		
Autonómicas	180	223	242	272	419	383	356	359	346	356
Otras	174	213	307	480	622	717	735	817	862	957
Cuota líquida	65.384	63.585	62.133	65.625	66.200	66.902	67.148	68.434	67.046	70.495
Tipo medio (%)	17	16	16	18	18	19	19	19	18	18
Retenciones e ingresos a cuenta	67.724	69.528	67.967	70.141	70.840	70.772	70.665	71.154	69.250	70.408
Cuota diferencial	-2.340	-5.942	-5.834	-4.516	-4.640	-3.870	-3.517	-2.720	-2.204	87
Deducciones por maternidad y familiares	991	1.425	1.436	1.433	786	771	747	740	1.440	1.668
Cobradas por anticipado	841	1.279	1.309	1.331	663	617	561	527	715	835
A deducir en la declaración anual	151	146	127	102	123	154	186	213	726	834
Resultado de la declaración	-2.490	-6.088	-5.961	-4.618	-4.763	-4.024	-3.703	-2.933	-2.930	-747

Fuente: AEAT (2018).

CUADRO A.6

EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES 2007-2016

(Millones de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Resultado contable positivo	218.019	182.157	182.076	164.164	145.216	142.794	156.815	187.643	191.226	198.202
Ajustes al resultado contable	6.706	-8.513	-26.416	-17.190	-22.906	27.615	37.364	14.882	-44.466	-37.440
Impuesto sobre sociedades	37.611	16.702	17.419	15.879	9.697	-4.000	7.671	14.192	16.616	28.335
Exención por doble imposición	-22.141	-28.919	-28.812	-30.199	-29.516	-39.978	-28.260	-32.997	-109.386	-105.332
Provisiones por deterioro	11.627	4.491	-928	13.300	10.784	58.353	42.296	24.545	42.990	16.448
Otros	-20.392	-788	-14.094	-16.170	-13.871	13.241	15.657	9.143	5.315	23.110
Ajustes por consolidación	-38.653	-49.367	-31.983	-48.711	-40.738	-74.279	-78.453	-76.262	-35.496	-42.948
Compensación de bases negativas de periodos anteriores	-13.276	-9.036	-16.760	-15.026	-10.155	-14.151	-17.908	-19.756	-19.260	-15.984
Bases a tipos 0% y 1%	-15.168	-8.377	-11.255	-5.580	-5.527	-10.799	-14.870	-14.660	-6.350	-6.863
Base imponible positiva	157.627	106.864	95.661	77.658	65.889	71.181	82.949	91.846	85.655	94.968
Tipo íntegro (%)	32	29	29	29	29	29	29	29	27	25
Cuota íntegra	50.615	31.236	27.717	22.421	18.853	20.544	24.030	26.512	23.222	23.538
Deducciones	-14.912	-10.222	-10.105	-7.002	-5.614	-5.950	-7.757	-7.113	-3.891	-3.370
Por doble imposición	-9.880	-6.575	-6.875	-4.701	-4.050	-4.531	-5.791	-5.030	-1.878	-994
Otras	-5.032	-3.646	-3.230	-2.301	-1.564	-1.419	-1.966	-2.083	-2.013	-2.376
Cuota líquida positiva	35.703	21.014	17.612	15.419	13.239	14.595	16.273	19.399	19.331	20.168
Tipo efectivo sobre BI (%)	23	20	18	20	20	21	20	21	23	21
Tipo efectivo sobre RC>0 (%)	16	12	10	9	9	10	10	10	10	10

Fuente: AEAT (2018).

CUADRO A.7

EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA UE 2007-2016

(Recaudación impositiva total, incluyendo cotizaciones sociales, en % del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Ranking 2016
Bélgica	43,0	43,6	42,7	43,1	43,7	44,8	45,6	45,5	45,2	44,4	3
Bulgaria	31,6	30,7	27,2	26,0	25,3	26,7	28,2	28,4	29,1	29,0	26
República Checa	34,5	33,2	32,2	32,7	33,8	34,2	34,8	33,9	34,0	34,7	15
Dinamarca	46,4	44,8	45,0	45,0	45,0	45,8	46,3	48,9	46,5	46,4	1
Alemania	37,4	37,7	38,0	36,7	37,2	37,8	38,2	38,2	38,4	39,0	9
Estonia	31,3	31,4	34,9	33,3	31,5	31,7	31,6	32,6	33,7	34,5	16
Irlanda	30,8	29,0	28,1	27,8	28,0	28,3	28,7	29,0	23,4	23,3	28
Grecia	31,8	31,8	30,8	32,0	33,6	35,5	35,5	35,7	36,6	38,8	11
España	36,4	32,2	29,8	31,3	31,2	32,2	33,0	33,6	33,7	33,3	21
Francia	42,6	42,5	41,9	42,1	43,3	44,5	45,3	45,6	45,6	45,6	2
Croacia	37,1	36,8	36,4	35,9	35,2	35,9	36,4	36,6	37,1	37,8	13
Italia	41,4	41,2	41,7	41,5	41,5	43,5	43,5	43,2	43,0	42,6	6
Chipre	36,1	34,8	31,8	31,9	31,9	31,6	31,6	33,4	33,2	33,6	19
Letonia	28,3	28,0	27,6	28,5	28,4	29,1	29,4	29,8	30,1	31,2	24
Lituania	30,0	30,6	30,2	28,3	27,2	27,0	27,0	27,5	28,9	29,8	25
Luxemburgo	36,3	36,8	38,4	37,6	37,2	38,5	38,4	37,5	37,2	38,3	12
Hungría	39,4	39,4	38,9	37,2	36,6	38,3	37,9	38,1	38,8	39,3	8
Malta	32,8	32,1	32,4	31,9	32,2	32,4	32,7	32,6	32,1	32,7	22
Holanda	36,0	36,4	35,4	36,1	35,9	36,0	36,5	37,5	37,4	38,8	10
Austria	40,7	41,5	41,1	41,1	41,2	41,9	42,7	42,8	43,2	42,3	7
Polonia	34,6	34,1	31,2	31,4	31,8	32,1	31,9	31,9	32,4	33,4	20
Portugal	31,8	31,7	29,9	30,4	32,3	31,8	34,1	34,2	34,4	34,4	17
Rumanía	29,0	27,6	26,3	26,2	28,1	27,7	27,2	27,5	28,0	25,9	27
Eslovenia	37,1	36,6	36,4	37,1	36,7	37,1	36,7	36,4	36,6	36,6	14
Eslovaquia	29,1	29,0	28,8	28,0	28,5	28,2	30,1	31,0	32,1	32,2	23
Finlandia	41,5	41,2	40,9	40,8	42,0	42,7	43,6	43,8	43,9	44,1	4
Suecia	45,0	44,0	44,1	43,2	42,5	42,6	42,9	42,6	43,1	44,1	5
Reino Unido	33,8	34,7	32,4	33,5	34,2	33,3	33,2	32,7	33,1	33,7	18
UE-28	38,0	37,8	37,1	37,2	37,7	38,3	38,7	38,7	38,5	38,9	
EA-19	38,8	38,4	38,0	37,9	38,5	39,5	40,0	40,1	40,0	40,1	

Fuente: Comisión Europea (2018).

CUADRO A.8

DESCOMPOSICIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL POR CLASES DE IMPUESTOS EN LOS PAÍSES DE LA UE EN 2016

(Recaudación en % del PIB)

	Total	Sin cot. sociales	Directos	IRPF	IS	Indirectos	IVA	IE	Propiedad
Bélgica	44,4	30,6	17,1	12,2	3,4	13,5	6,8	3,8	3,6
Bulgaria	29,0	21,1	5,6	3,0	2,1	15,5	9,2	5,3	0,9
República Checa	34,7	20,0	7,6	3,8	3,5	12,5	7,4	2,8	0,6
Dinamarca	46,4	46,8	30,2	26,0	2,7	16,5	9,6	4,5	2,6
Alemania	39,0	23,7	12,9	9,2	2,7	10,9	7,0	2,4	1,1
Estonia	34,5	23,0	7,7	6,0	1,7	15,2	9,4	0,2	0,3
Irlanda	23,3	19,4	10,7	7,5	2,7	8,7	4,7	1,6	1,1
Grecia	38,8	27,8	10,4	5,9	2,5	17,3	8,2	5,4	3,2
España	33,3	22,3	10,5	7,3	2,3	11,8	6,4	3,3	2,7
Francia	45,6	29,1	13,0	8,7	2,6	16,1	6,9	4,5	4,7
Croacia	37,8	26,1	6,6	3,7	2,2	19,5	13,0	5,2	0,4
Italia	42,6	29,7	15,1	12,0	2,1	14,6	6,1	5,5	2,7
Chipre	33,6	25,1	9,7	2,9	5,8	15,4	9,2	3,8	1,0
Letonia	31,2	22,9	8,4	6,4	1,7	14,5	8,2	4,8	1,1
Lituania	29,8	17,7	5,7	4,0	1,6	12,0	7,8	3,3	0,4
Luxemburgo	38,3	27,4	15,3	9,4	4,6	12,1	6,5	1,0	2,1
Hungría	39,3	25,8	7,5	4,9	2,2	18,3	9,3	7,1	1,0
Malta	32,7	27,2	14,1	6,8	6,5	13,1	7,3	5,0	1,2
Holanda	38,8	24,0	11,9	7,2	3,3	12,1	6,9	2,1	1,7
Austria	42,3	27,6	13,0	9,4	2,4	14,6	7,7	3,3	0,8
Polonia	33,4	20,7	7,1	4,8	1,8	13,5	7,0	4,0	1,9
Portugal	34,4	25,2	10,3	6,8	3,1	14,9	8,5	4,1	2,0
Rumanía	25,9	17,9	6,5	3,7	2,2	11,4	6,5	3,8	0,8
Eslovenia	36,6	22,2	7,4	5,2	1,6	14,7	8,2	5,1	0,6
Eslovaquia	32,2	18,1	7,3	3,3	3,5	10,8	6,7	3,0	0,4
Finlandia	44,1	31,3	16,8	13,0	2,2	14,6	9,1	5,2	1,5
Suecia	44,1	41,3	18,8	15,7	2,8	22,6	9,2	2,7	1,2
Reino Unido	33,7	27,4	14,4	9,1	2,8	13,0	6,8	4,4	4,3
UE-28	38,9	26,8	13,3	9,3	2,6	13,6	7,0	3,8	2,6
EA-19	40,1	26,1	12,9	9,2	2,6	13,2	6,8	3,6	2,4

Fuente: Comisión Europea (2018).

CUADRO A.9

TIPOS IMPOSITIVOS EN LOS PAÍSES DE LA UE: IRPF, IVA Y TIPOS IMPLÍCITOS

	IRPF t _{mag} ⁽¹⁾	Tipos aplicables en el IVA				Tipos implícitos		
		Superreducido	Reducido	Normal	Parking	Consumo	Trabajo	Capital
Bélgica	53,2	-	6 / 12	21,0	12,0	21,6	42,4	38,0
Bulgaria	10,0	-	9,0	20,0	-	23,0	23,5	-
República Checa	15,0	-	10 / 15	21,0	-	24,7	39,8	17,8
Dinamarca	55,8	-	-	25,0	-	31,2	34,6	34,4
Alemania	47,5	-	7,0	19,0	-	20,5	38,2	24,2
Estonia	20,0	-	9,0	20,0	-	27,7	34,1	12,5
Irlanda	48,0	4,8	9 / 13,5	23,0	13,5	24,7	32,7	14,5
Grecia	55,0	-	6 / 13	24,0	-	20,1	41,0	22,8
España	43,5	4,0	10,0	21,0	-	15,8	30,9	30,3
Francia	50,2	2,1	5,5 / 10	20,0	-	21,0	41,2	52,7
Croacia	42,5	-	5 / 13	25,0	-	-	31,0	-
Italia	47,2	4,0	5 / 10	22,0	-	18,4	42,6	34,3
Chipre	35,0	-	5 / 9	19,0	-	17,4	25,6	25,4
Letonia	23,0	-	12,0	21,0	-	21,9	29,8	15,6
Lituania	15,0	-	5 / 9	21,0	-	17,8	32,2	12,3
Luxemburgo	45,8	3,0	8,0	17,0	14,0	27,7	32,2	-
Hungría	15,0	-	5 / 18	27,0	-	31,1	41,6	18,4
Malta	35,0	-	5 / 7	18,0	-	21,1	23,8	-
Holanda	52,0	-	6,0	21,0	-	26,7	32,9	12,1
Austria	50,0	-	10 / 13	20,0	13,0	22,1	41,2	29,9
Polonia	32,0	-	5 / 8	23,0	-	20,0	32,6	18,7
Portugal	56,2	-	6 / 13	23,0	13,0	18,4	29,0	26,5
Rumanía	16,0	-	5 / 9	19,0	-	17,8	28,8	-
Eslovenia	50,0	-	9,5	22,0	-	25,1	35,6	21,9
Eslovaquia	25,0	-	10,0	20,0	-	18,8	36,5	15,9
Finlandia	51,4	-	10 / 14	24,0	-	27,7	40,7	31,4
Suecia	57,1	-	6 / 12	25,0	-	28,1	40,2	32,7
Reino Unido	45,0	-	5,0	20,0	-	17,6	25,7	31,6
UE-28	39,0							
EA-19	42,3							

Notas: ⁽¹⁾ Incluyendo recargos e impuestos regionales y locales.

Tipos nominales: Año 2017. Tipos implícitos: 2016, excepto el que grava el capital: 2015.

Fuente: Comisión Europea (2017 y 2018).

CUADRO A.10

GRAVAMEN NOMINAL Y TIPO MEDIO EFECTIVO EN EL IS, EN FUNCIÓN DE LOS ACTIVOS Y DE SU FINANCIACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UE EN EL AÑO 2017

	Tipo nominal IS ⁽¹⁾	Tipo medio efectivo ⁽²⁾	Tipos medios efectivos por activos y fuentes de financiación								
			Edificios industriales	Intangibles	Maquinaria	Activos financieros	Inventarios	Beneficios retenidos	Capital nuevo	Deuda	
Alemania	31,6	28,8	29,7	26,2	28,6	31,3	28,2	32,2	32,2	32,2	22,6
Austria	25,0	23,1	23,5	23,4	22,3	24,4	22	26,1	26,1	26,1	17,4
Bélgica	34,0	29,3	33,3	23,0	27,8	32,9	29,6	33,3	33,3	33,3	21,9
Bulgaria	10,0	9,0	9,5	8,6	7,8	9,8	9,3	10,2	10,2	10,2	6,7
Chipre	12,5	13,0	8,0	9,1	9,5	29,3	9,0	13,8	13,8	13,8	11,4
Croacia	18,0	14,8	13,5	13,1	13,3	17,6	16,7	17,0	17,0	17,0	10,8
Dinamarca	22,0	20,0	22,7	15,3	19,3	21,5	21,5	22,7	22,7	22,7	15,1
Eslovaquia	21,0	18,7	19,0	17,1	17,4	20,5	19,5	21,3	21,3	21,3	13,9
Eslovenia	19,0	17,3	16,7	17,8	15,8	18,5	17,6	19,6	19,6	19,6	13,0
España	25,0	30,1	29,3	34,7	26,9	30,6	29,1	33,2	33,2	33,2	24,5
Estonia	20,0	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,0	15,0	15,0	15,0
Finlandia	20,0	19,5	22,4	18,7	17,5	19,5	19,5	22,0	22,0	22,0	15,0
Francia	34,4	33,4	42,2	28,9	29,2	33,6	33,0	37,6	37,6	37,6	25,6
Grecia	29,0	27,6	27,5	27,1	28,0	28,3	26,9	31,1	31,1	31,1	21,0

CUADRO A.10 (continuación)

GRAVAMEN NOMINAL Y TIPO MEDIO EFECTIVO EN EL IS, EN FUNCIÓN DE LOS ACTIVOS Y DE SU FINANCIACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UE EN EL AÑO 2017

	Tipo nominal IS ⁽¹⁾	Tipo medio efectivo ⁽²⁾	Tipos medios efectivos por activos y fuentes de financiación							
			Edificios industriales	Intangibles	Maquinaria	Activos financieros	Inventarios	Beneficios retenidos	Capital nuevo	Deuda
Holanda	25,0	22,5	23,7	20,3	22,3	24,4	22,0	25,6	25,6	16,9
Hungría	10,8	11,1	15,5	10,2	10,6	8,8	10,5	12,2	12,2	9,1
Irlanda	12,5	14,1	11,5	11,7	11,5	24,4	11,6	16,0	16,0	10,7
Italia	27,8	23,5	25,6	20,3	25,5	22,2	23,7	25,7	25,7	19,3
Letonia	15,0	14,3	18,6	12,2	12,0	14,6	13,9	16,1	16,1	10,9
Lituania	15,0	13,6	17,4	10,9	12,0	14,6	13,9	16,1	16,1	10,9
Luxemburgo	27,1	23,7	25,8	22,0	20,4	26,4	23,8	27,0	27,0	17,5
Malta	35,0	32,2	31,0	32,7	29,2	34,2	34,2	36,5	36,5	24,3
Polonia	19,0	17,5	18,4	15,5	18,4	18,5	16,7	19,8	19,8	13,2
Portugal	29,5	20,0	18,8	21,0	17,5	22,2	20,8	20,1	20,1	19,9
Reino Unido	19,0	20,5	29,8	17,8	18,0	18,5	18,5	22,8	22,8	16,2
República Checa	19,0	16,7	16,0	16,0	15,1	18,5	17,6	19,0	19,0	12,4
Rumanía	16,0	14,7	17,7	13,3	13,0	15,6	14,1	16,7	16,7	11,1
Suecia	22,0	19,4	19,6	17,7	18,1	21,1	20,7	22,0	22,0	14,6
UE-28	21,9	20,1	21,4	18,5	18,5	21,9	19,8	22,4	22,4	15,6

Notas: ⁽¹⁾ Considerando recargos e impuestos locales y regionales.

⁽²⁾ Teniendo en cuenta el conjunto de gravámenes sobre la actividad empresarial, como el IAE en España.

Fuente: ZEW (2018).

CAPÍTULO II

La reforma fiscal necesaria

Laura de Pablos Escobar
Juan José Rubio Guerrero

1. INTRODUCCIÓN

La reforma del sistema impositivo español es uno de los principales temas pendientes al que se enfrentan los sucesivos gobiernos sin que, de momento, se hayan alcanzado los resultados esperados. Actualmente continúa siendo un gran reto que el conjunto de nuestros tributos muestre la capacidad recaudatoria¹ para mantener el actual nivel de nuestro Estado de bienestar y que, además, lo haga con eficiencia, neutralidad, equidad, sin excesiva complejidad, a través de ingresos homologables a los vigentes en países de la Unión que nos son más afines.

Hemos sido testigos de constantes cambios normativos en la regulación de los diferentes impuestos. Estos cambios realmente son fruto de la necesidad de implementar, de forma improvisada, medidas que ayuden en la resolución de los problemas inherentes a las circunstancias económicas, sociales, incluso políticas de cada momento, pero nunca han servido para dar respuesta a las disfunciones reales de nuestro sistema impositivo en conjunto. Es cierto que la Gran Recesión ha tenido una incidencia recaudatoria enorme, particularmente en nuestro país, por lo que probablemente no era el momento más oportuno para abordar una reforma integral del sistema. No obstante, si se quiere un crecimiento económico estable y sostenido a largo plazo generador de empleo de calidad es condición necesaria, dentro del marco de las reformas estructurales que España necesita, abordar, sin dilación, una revisión integral y coordinada de su fiscalidad.

Habida cuenta de la existencia de propuestas reformadoras integrales a nivel nacional e internacional y de que este asunto preocupa notablemente a la Comisión Europea,

¹ Sobre el irregular y atípico comportamiento de la recaudación del sistema tributario español en el período 2008-2017 y las modificaciones normativas que se adoptaron *ad hoc* para contrarrestar la dramática pérdida recaudatoria, se recomienda ver Rubio y Álvarez (2018) en esta misma obra.

OCDE, a muchos expertos del ámbito académico, a gobernantes, agentes sociales y sobre todo a los ciudadanos, en este capítulo nos hemos propuesto formular las líneas de reforma básica que deberían seguir nuestros impuestos, reformas que han cumplir una serie de objetivos generales para todo el sistema impositivo.

Tras esta breve introducción, en el epígrafe segundo se hace un repaso de la ordenación de prioridades en los objetivos a cumplir por nuestro sistema tributario a la luz de los principios tributarios que han ido decantándose en los países desarrollados. En el tercer epígrafe revisamos las tendencias de los sistemas impositivos europeos. En el cuarto formulamos propuestas de reforma para cada uno de los principales impuestos vigentes en España. Finalmente, aportamos un breve resumen con las principales conclusiones.

2. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE UNA REFORMA IMPOSITIVA EN ESPAÑA

Las consideraciones iniciales del Informe Mirrless (2011), plenamente vigentes en 2018, subrayaban el hecho de que los sistemas impositivos en el mundo real no son el resultado de un diseño racional u ordenado con objetivos explícitos. En realidad, son fruto, como apuntábamos anteriormente, de la improvisación. La larga crisis económica vivida desde 2007, no totalmente superada en nuestros días, y el abultado número de medidas fiscales que la han acompañado particularmente en España, ponen de manifiesto la improvisación de que hablamos (Rubio y Álvarez, 2018).

Siendo esto así, resulta muy oportuno recordar los objetivos y principios que debe perseguir un buen sistema tributario (Domínguez, 2016) dado que el propósito de este trabajo es reflexionar sobre las líneas de reforma que deberían adoptarse e informar el sistema fiscal español. El informe Mirrless (2011) hablaba exactamente de lo siguiente: “un sistema impositivo óptimo debiera minimizar los costes de eficiencia económica que generan los impuestos, las inequidades derivadas de un diseño inadecuado, los costes administrativos y de cumplimiento de las normas tributarias y la opacidad que impide que los contribuyentes conozcan lo que han de pagar, y que además, deberían ser sencillos en el diseño y neutrales” (Viñuela, 2014). El *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español* de 2014 (Lagares, 2014) contemplaba unos principios bastante similares. En concreto, en su exposición de motivos afirmaba que la reforma debería permitir la consecución de un sistema tributario sencillo, que asegurase la suficiencia, el respeto a los principios constitucionales de generalidad, igualdad y progresividad y que, además, sirviese de estímulo al crecimiento económico, la creación de empleo y la internacionalización de las empresas. Asimismo, debería tener en cuenta las competencias normativas que en el ámbito tributario resulten más adecuadas para garantizar la unidad de mercado y la neutralidad fiscal, esto es, se le exige que tenga muy presente la eficiencia y eficacia económica. El comité de expertos, sin embargo, también expresó la necesidad de que el sistema tributario español contribuyese al desarrollo social, facilitando protección a colectivos desfavorecidos.

Otras propuestas de reforma formuladas recientemente para nuestro país, como por ejemplo, la de Conde-Ruiz, Díaz y Marín, (2015) también apoyan esos principios. Quizá se haga más hincapié en unos que en otros, pero insisten en las mismas ideas de sencillez, eficiencia y equidad.

Funcas, con el ánimo de profundizar y alimentar el debate, dedicó en 2014 un número monográfico de *Papeles de Economía Española* (139) al análisis de las líneas de reforma de las principales figuras impositivas (Funcas, 2014) y en 2017 de nuevo vuelve sobre el tema con la publicación de otro número de esta revista (154), que, en esta ocasión, está dedicado al estudio de las reformas tributarias desde los fundamentos de la Teoría Económica, con aplicaciones concretas al caso español (Funcas, 2017).

Nuestra propuesta de reforma comparte, en general, las líneas enunciadas. En concreto consideramos que la reforma ha de contemplar el sistema tributario en su conjunto y debe fundamentarse en el fomento de la neutralidad, la simplicidad, el crecimiento económico, y proporcionar la recaudación suficiente, contribuyendo al desarrollo económico y la equidad en un Estado social y democrático de derecho². En particular, en una ordenación de los principios impositivos imperantes en la reforma fiscal que tiene pendiente nuestro país, se deberían considerar como fundamento de las propuestas, los siguientes:

- La *eficiencia económica*, entendida sobre todo como neutralidad. En la tradición hacendística clásica, un sistema fiscal es eficiente si evita, en lo posible, el dirigismo impositivo, reduciendo al máximo las interferencias que produce sobre los comportamientos estratégicos de los agentes económicos. Esto es, la eficiencia económica exige que los individuos adopten sus decisiones por razones estrictamente de costes y productividad/rentabilidad económica y no por razones de naturaleza fiscal. Dicho esto, es casi imposible diseñar sistemas fiscales absolutamente neutrales bajo este concepto teórico, e incluso indeseable. Sin embargo, la inviabilidad operativa de diseñar impuestos absolutamente neutrales no debe interpretarse como patente de corso a favor de las distorsiones impositivas. Los costes de la imposición se originan tanto por un mal diseño de los elementos estructurales de los impuestos como por la intensidad de la respuesta del contribuyente al sistema fiscal.
- Un segundo principio que alcanza relevancia a nivel internacional en los últimos años es el de *equidad horizontal*, que se centra en evitar tratamientos distintos en función de las diferentes fuentes de renta. No obstante, en la última década del siglo XX los fenómenos de globalización y la competencia fiscal internacional desarrollada al calor imparable de los enormes avances asociados a la tecnología

² Por el contrario, tal como afirman Arrazola y Hevia (2017) por desgracia, lo más frecuente en las últimas décadas es que las medidas impositivas se tomen de forma aislada y sin un análisis de sus efectos sobre la eficiencia y la equidad.

informática, la digitalización de la sociedad y su conexión con los servicios financieros han provocado un proceso de deslocalización del capital y una enorme volatilidad en sus movimientos financieros internacionales, por lo que se ha generalizado un tratamiento fiscal favorable a las rentas del capital con el fin de atraer y/o mantener capitales en el propio territorio. Actuaciones de organizaciones internacionales como la OCDE o la Unión Europea (UE) están tratando de ordenar este proceso de desfiscalización del capital a través del desarrollo de fórmulas de control e intercambio de información que permitan reconstruir una fiscalidad razonable de las rentas del capital a nivel internacional (por ejemplo, el desarrollo de la estrategia BEPS). Este efecto, evidente en el ámbito internacional, podría alcanzar niveles alarmantes cuando las diferencias se producen en un mismo Estado por competencia fiscal entre diferentes territorios, con sistemas fiscales diferenciados, produciéndose una tendencia a la salida de capitales e inversiones desde territorios de alta fiscalidad hacia otros de menor presión fiscal³.

- La *sencillez* en su aplicación. Es decir que sea fácil su administración, bien entendido que los costes de aplicación de cualquier sistema fiscal debe juzgarse no solo según los costes de gestión y administración de las agencias tributarias, sino también según los costes incurridos por los contribuyentes con el fin de cumplir con sus obligaciones fiscales.
- Actualmente, si bien *la progresividad* ha podido perder algo del protagonismo que gozaba antes de la crisis económica, es importante considerar que el sistema impositivo ha de ser equitativo también desde el punto de vista de la equidad vertical. Se trataría de buscar objetivos adecuados de progresividad del sistema impositivo en conjunto y tratar de evitar fuertes niveles de progresividad fiscal formal que puedan incidir de forma negativa sobre comportamientos económicos estratégicos fundamentales como la oferta de trabajo, el ahorro, la inversión o la asunción de riesgos empresariales que inciden sobre el crecimiento económico y la recaudación fiscal. En el mundo actual cada vez tiene un papel más destacado la libertad, en cuanto a la localización geográfica y a la circulación de capitales y personas. De ahí que se deba tener en cuenta en las recomendaciones de reforma, que no se sobrepasen los límites de la tributación marcados por las tendencias que se sigan en general en la Unión Europea. Es importante subrayar que, si el sistema tributario resultase menos progresivo como consecuencia de la internacionalización de la economía, ha de compensarse con la implementación de políticas redistributivas o de carácter social a través de la vertiente del gasto público. En todo caso, un reto para España que debe estar en la agenda de cualquier gobernante consiste en situarse en niveles de desigualdad y vertebración social similares a los registrados en los países de la Unión Europea. Resulta capi-

³ En España hemos asistido desde hace ya algunos años a fenómenos de competencia fiscal entre comunidades autónomas que han generado desigualdades impositivas territoriales realmente inaceptables por cuanto atentan al principio de igualdad de los ciudadanos consagrado en la Constitución.

tal para la incardinación de un sistema fiscal estructurado en diferentes niveles territoriales una adecuada distribución de las figuras tributarias entre ellos y una exquisita coordinación de las administraciones territoriales para evitar solapamientos (dobles imposiciones) o lagunas en las fuentes tributarias a repartir entre ellas. En consecuencia, la articulación de un modelo estable de financiación regional y local es fundamental para un diseño ajustado de reforma fiscal integral.

- Un criterio de máxima importancia para diseñar adecuadamente una estructura fiscal en la actualidad es la facilidad con que pueda adaptarse al sistema existente de relaciones y acuerdos internacionales de tipo económico y financiero, considerando las restricciones en cuanto a los tratados y convenios internacionales suscritos. Plantear propuestas de modificación de la imposición personal inexistentes y/o de difícil aceptación e implantación en países de nuestro entorno económico puede resultar, en el mejor de los casos, un ejercicio académico de cierto valor pero de escasa utilidad práctica⁴.
- Finalmente, pero no en último lugar, son importantes las restricciones relativas a la estabilidad presupuestaria. España se encuentra inmersa todavía en un difícil proceso de consolidación fiscal después de que el déficit de las cuentas de las administraciones públicas alcanzara niveles sin precedentes que pusieron en gravísimo peligro nuestra independencia financiera y en riesgo considerable la estabilidad de la moneda única europea. Ese proceso de consolidación fiscal aún no ha culminado y en ningún caso puede ser puesto en peligro por una reforma tributaria que pueda erosionar gravemente la capacidad recaudatoria de nuestros impuestos.

3. TENDENCIAS TRIBUTARIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Tal como expusimos en el epígrafe anterior, una de las cuestiones prioritarias que debe guiar la reforma del sistema tributario español es conocer las tendencias tributarias seguidas en la Unión Europea. Es importante precisar que las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea han provocado una mayor discrepancia entre las normativas tributarias de los países miembros. España debería tener como punto de referencia los países de la llamada UE-15⁵, los más avanzados. No obstante, también ofrecemos una muestra de la realidad de algunos de los países de nueva incorporación. En concreto hemos seleccionado siete de ellos, que agrupamos bajo la etiqueta UE-7⁶.

⁴ Díaz de Seralde (2014) comenta las dificultades prácticas que suponen las propuestas del *Informe Mirrless* en relación a la imposición sobre la renta. Esta propuesta se aproxima mucho a lo que sería un impuesto sobre el gasto personal.

⁵ UE-15: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Finlandia, Austria, Portugal, Suecia, Reino Unido y España.

⁶ UE-7: Bulgaria, República Checa, Chipre, Hungría, Malta, Polonia, y Rumanía.

El cuadro 2.1 contiene datos de la presión fiscal y del peso relativo de la imposición directa e indirecta sobre el total de impuestos. El período de análisis es amplio (2004-2016), al objeto de observar la situación precrisis, en la crisis, y después de esta.

Tres son las cuestiones que nos gustaría destacar respecto de la presión fiscal:

- Existen notables diferencias en el nivel de presión fiscal entre el grupo de países UE-15 y de la UE-7. En media, los socios más antiguos de la Unión Europea tenían un nivel impositivo en 2004 del 37,8% alcanzando en 2013 el 39,2% y manteniéndose en años posteriores (39,3% en 2016). En relación con los países incorporados recientemente, los niveles de presión fiscal son bastante bajos en Bulgaria y Rumanía, pero en Hungría la presión fiscal alcanza niveles similares a los de la UE-15, de hecho es bastante más elevada que en España. El nivel de presión fiscal en España es comparable al de Polonia, Chipre o Malta.
- Las cifras difieren sustancialmente entre países. En el seno de la UE-15 destacan Dinamarca, Bélgica, Francia y Suecia. Por el contrario, algunos países mostraban datos de presión fiscal bastante bajos en términos relativos. Esto era así antes de la crisis, pero se agravó con una caída relevante en la fase crítica. Actualmente, se contempla una tendencia a la recuperación como consecuencia del crecimiento económico.
- La presión fiscal en España presenta niveles significativamente por debajo de la media de la UE-15 durante todo el período de análisis. Tan solo en 2007 alcanza un nivel superior al 35% (36,4%) pero no ha conseguido mantenerlo. Incluso en 2016, con el 33,3%, la presión fiscal es más baja que en 2004, con una tendencia a la recuperación. En todo caso, el techo de presión fiscal en nuestro país sigue alejado de la media de los países centrales de la UE.

En general, la evolución de la presión está muy condicionada por la crisis económica, sobre todo en los países de nueva incorporación, donde se añaden unas estructuras fiscales no homologables a la de los países clásicos de la UE. Actualmente, todavía no se han alcanzado los niveles de 2007.

En relación con la importancia y evolución de *los impuestos directos e indirectos* cabe destacar lo siguiente:

- Los países en los que dominaba la imposición directa en el año 2004 eran Dinamarca, Bélgica, Finlandia y Reino Unido. En 2016 es posible añadir a este grupo a Alemania, Luxemburgo, Malta e Irlanda. En Italia la imposición directa e indirecta tienen un peso relativo similar y esto ocurre en 2004 y en 2016.
- En los países de más reciente incorporación (Bulgaria, Chipre, Polonia, Hungría o República Checa) es donde los impuestos directos alcanzan una importancia

CUADRO 2.1

PRESIÓN FISCAL. IMPOSICIÓN DIRECTA E INDIRECTA SOBRE TOTAL IMPOSICIÓN

	P. fiscal				Var. PF (04-16)	I. directos (D)				I. indirectos (I)				(D/I)* Var(D/I)		
	2004	2007	2013	2016		2004	2007	2013	2016	2004	2007	2013	2016	2004	2016	(04-16)
Bélgica	43,6	43,0	45,6	44,4	0,78	38,9	38,6	39,1	38,6	30,1	30,5	29,3	30,4	1,3	1,3	0,0
Dinamarca	46,4	46,4	46,3	46,4	0,02	62,9	62,1	65,7	65,1	37,2	38,0	35,8	35,6	1,7	1,8	0,1
Alemania	37,0	37,4	38,2	39,0	1,96	28,1	31,7	32,0	33,0	28,4	29,1	28,7	27,9	1,0	1,2	0,2
Irlanda	29,6	30,8	28,7	23,3	-6,29	44,1	43,6	44,8	46,0	43,0	43,0	37,8	37,3	1,0	1,2	0,2
Grecia	30,5	31,8	35,5	38,8	8,38	27,0	26,4	29,8	26,8	38,5	39,9	40,0	44,6	0,7	0,6	-0,1
España	34,1	36,4	33,0	33,3	-0,81	31,2	36,4	32,6	31,4	35,1	32,1	34,4	35,4	0,9	0,9	0,0
Francia	42,1	42,6	45,3	45,6	3,52	27,1	28,2	29,2	28,5	36,0	35,3	34,5	35,3	0,8	0,8	0,1
Italia	39,1	41,4	43,5	42,6	3,45	34,1	35,1	35,1	35,4	35,4	35,1	34,7	34,3	1,0	1,0	0,1
Luxemburgo	36,7	36,3	38,4	38,3	1,62	35,1	36,5	37,4	39,9	36,1	36,0	33,6	31,7	1,0	1,3	0,3
Holanda	35,2	36,0	36,5	38,8	3,68	28,6	31,6	28,4	30,7	34,3	33,5	30,8	31,1	0,8	1,0	0,2
Austria	42,2	40,7	42,7	42,3	0,09	31,9	32,7	32,0	30,8	34,9	34,1	34,2	34,5	0,9	0,9	0,0
Portugal	30,1	31,8	34,1	34,4	4,22	27,1	28,8	33,5	30,0	46,1	45,6	40,5	43,5	0,6	0,7	0,1
Finlandia	41,8	41,5	43,6	44,1	2,31	41,3	41,6	37,9	38,0	31,9	30,8	33,2	33,0	1,3	1,2	-0,1
Suecia	45,6	45,0	42,9	44,1	-1,59	43,5	44,8	41,5	42,6	49,2	49,3	52,0	51,2	0,9	0,8	-0,1
Reino Unido	33,1	33,8	33,2	33,7	0,59	44,5	46,7	42,7	42,6	36,8	34,9	38,7	38,6	1,2	1,1	-0,1
Bulgaria	31,7	31,6	28,2	29,0	-2,72	18,3	24,5	18,9	19,4	50,2	51,1	54,7	53,6	0,4	0,4	0,0
Rep. Checa	34,6	34,5	34,8	34,7	0,10	25,6	25,5	20,6	21,8	31,8	31,1	37,0	35,9	0,8	0,6	-0,2
Chipre	29,5	36,1	31,6	33,6	4,12	24,9	32,9	32,7	28,8	51,2	48,1	43,5	45,8	0,5	0,6	0,1
Hungría	36,9	39,4	37,9	39,3	2,45	24,0	25,7	17,4	19,0	43,4	40,3	48,7	46,6	0,6	0,4	-0,1
Malta	30,1	32,8	32,7	32,7	2,60	35,1	39,2	42,3	43,2	44,8	43,7	40,1	40,1	0,8	1,1	0,3
Polonia	31,9	34,6	31,9	33,4	1,47	19,7	23,9	21,1	21,4	42,4	42,0	40,7	40,5	0,5	0,5	0,1
Rumanía	27,2	29,0	27,2	25,9	-1,32	23,4	23,0	21,7	24,9	42,9	43,3	46,8	44,0	0,5	0,6	0,0
Media 15	37,8	38,3	39,2	39,3	1,46	36,4	37,7	37,4	37,3	36,9	36,5	35,9	36,3	1,0	1,0	0,0
Media 7	31,7	34,0	32,1	32,7	0,96	24,5	27,8	25,0	25,5	43,8	42,8	44,5	43,8	0,6	0,6	0,0

Nota: *(D/I), cociente importancia relativa sobre el total de la imposición de los impuestos directos frente a los indirectos.

Fuente: Comisión Europea, *Taxes in Europe Database*, varios años. Elaboración propia.

significativamente menor. Realmente es la imposición indirecta la que predomina de forma clara. Este hecho implica diferencias muy notables en aspectos importantes con el área de la UE-15.

- España está en una situación similar a la de Suecia, Francia o Austria, tanto en 2004 como en 2016: los impuestos indirectos pesan más en nuestro sistema impositivo que los directos, aunque la diferencia no sea muy abultada.
- La evolución desde 2004 hasta 2016 no marca una tendencia clara, no siendo posible afirmar que se ha producido un crecimiento generalizado de la imposición indirecta frente a la directa, ni lo contrario. La crisis no ha supuesto un cambio de tendencia en este sentido. Cada país ha seguido más o menos en su línea, a pesar de que sí se han producido cambios considerables en los tipos impositivos máximos de los impuestos más significativos.

Respecto del *impuesto sobre la renta*, y siguiendo la información contemplada en el cuadro 2.2, cabe destacar:

- En los últimos veinte años, la tendencia predominante en la UE-15 ha sido la de bajar los tipos marginales máximos y, por tanto, los tipos medios de gravamen. Sin embargo, algunos países se han decantado por hacer justo lo contrario. Tal es el caso de Irlanda, Grecia, Italia, Portugal o Suecia. Muchos de estos países partían de niveles realmente bajos.
- Las reducciones de los niveles de los tipos se producen, sobre todo, antes de 2007. Durante la crisis se han tomado medidas dirigidas a mantener o subir los tipos. Dinamarca es la excepción. La recaudación del impuesto fue, en buena medida, sensible a estas subidas y se recupera notablemente respecto a su peor momento en 2007.
- En el año 2018, una vez superada la crisis, no es posible apreciar una línea de actuación homogénea en la UE-15. Algunos bajan tipos: España, Italia, Finlandia y Portugal, otros los suben: Grecia, Francia y Luxemburgo y, en la mayor parte, no se producen alteraciones.
- Además de los cambios en los tipos, según plasman los diferentes informes de la Comisión (*Taxation Trends Report*, varios años), en la UE-15 de forma general se han ido eliminando reducciones y exenciones en la base imponible y también se ha intentado eliminar gran parte de las deducciones de la cuota.
- Se ha producido una reducción del número de tramos impositivos en las tarifas de la imposición personal sobre la renta. En Bulgaria, Rumanía, la República Checa o Noruega el impuesto es lineal: cuenta tan solo con un tramo y un tipo, Irlanda tiene una tarifa con dos tramos; Grecia Polonia y Suecia de tres y Alemania

y Holanda de cuatro (Sanz, 2014). España en 2013 tenía una tarifa de 11 tramos que se redujeron a cinco, con la reforma de 2014.

- Todos los países cuentan con un impuesto dual, es decir diferencian en función de la procedencia de los rendimientos. Los procedentes de dividendos, intereses y/o ganancias y pérdidas patrimoniales, les dan un tratamiento diferente, no solo en cuanto a tipo de gravamen aplicable sino también en cuanto a la compensación de los rendimientos negativos (Sánchez-Marín, 2017).

CUADRO 2.2

RATIO IMPUESTO SOBRE LA RENTA/ TOTAL IMPUESTOS Y TIPOS MARGINALES MÁXIMOS EN LA UNIÓN EUROPEA

	Impuesto s/ la renta/ total impuestos				Tipos marginales máximos					
	2004	2007	2013	2016	1998	2004	2007	2013	2016	2018
Bélgica	28,5	27,3	28,5	27,4	60,6	53,7	53,7	53,8	53,2	53,2
Dinamarca	53,7	52,0	56,3	56,0	61,4	62,3	62,3	55,6	55,8	55,8
Alemania	21,1	22,4	23,3	23,5	55,9	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5
Irlanda	30,6	30,7	32,8	32,1	46,0	42,0	41,0	48,0	48,0	48,0
Grecia	13,4	14,2	16,7	15,1	45,0	40,0	40,0	46,0	48,0	55,0
España	18,6	20,8	23,3	21,8	56,0	45,0	43,0	52,0	45,0	43,5
Francia	18,4	18,0	19,5	19,1	59,0	53,4	45,4	50,3	50,2	51,5
Italia	25,7	26,3	27,5	28,1	46,0	46,1	44,9	47,3	48,8	47,2
Luxemburgo	17,8	19,8	22,7	24,6	47,2	39,0	39,0	43,6	43,6	45,8
Holanda	16,0	18,7	18,7	18,7	60,0	52,0	52,0	52,0	52,0	52,0
Austria	23,7	23,9	23,7	22,3	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
Portugal	16,3	16,6	22,6	19,8	40,0	40,0	42,0	56,5	56,5	53,0
Finlandia	30,4	30,2	29,3	29,6	57,8	52,1	50,5	51,1	51,6	51,1
Suecia	36,3	36,3	34,7	35,6	56,7	56,5	56,6	56,7	57,1	57,1
Reino Unido	28,6	29,9	27,4	27,1	40,0	40,0	40,0	45,0	45,0	45,0
Bulgaria	9,5	9,5	10,2	10,5	40,0	29,0	24,0	10,0	10,0	10,0
Rep. Checa	12,9	11,8	10,6	11,0	40,0	32,0	32,0	15,0	15,0	15,0
Chipre	9,7	14,8	8,8	8,6	40,0	30,0	30,0	35,0	35,0	35,0
Hungría	17,5	18,0	13,1	12,3	44,0	38,0	40,0	16,0	15,0	15,0
Malta	20,9	18,1	21,0	20,9	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Polonia	12,4	14,9	14,0	14,5	40,0	40,0	40,0	32,0	32,0	32,0
Rumanía	10,7	11,2	12,3	14,1	48,0	40,0	16,0	16,0	16,0	10,0
Media 15	25,3	25,8	27,1	26,7	52,1	48,0	47,2	50,4	50,2	50,4
Media 7	13,4	14,0	12,8	13,1	41,0	34,9	31,0	22,7	22,6	21,7

Fuente: Comisión Europea, *Taxes in Europe Database*, varios años. Elaboración propia.

El cuadro 2.3 recoge información relativa al *impuesto sobre sociedades*. Concretamente, se trata de los datos de la recaudación y de los tipos impositivos nominales en los países de la Unión Europea seleccionados. El período de referencia es 2004-2016 en el caso de la recaudación, ofreciendo información de los tipos hasta 2018. Destaca lo siguiente:

- Se produce una reducción drástica de tipos nominales en todos los países analizados salvo en el caso de Malta que los mantiene. En términos medios, esta reducción supera los 10 puntos. Hay países donde la reducción ha sido incluso

CUADRO 2.3

RATIO IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES/ TOTAL IMPUESTOS Y TIPOS NOMINALES MÁXIMOS EN LA UNIÓN EUROPEA

	Impuesto s/ sociedades/ total impuestos				Tipos nominales máximos					
	2004	2007	2013	2016	1998	2004	2007	2016	2017	2018
Bélgica	6,9	7,9	6,8	7,7	40,2	34,0	34,0	34,0	34,0	29,6
Dinamarca	6,3	6,8	6,1	5,9	34,0	30,0	25,0	22,0	22,0	22,0
Alemania	5,5	7,4	6,3	6,8	56,0	38,3	38,7	30,2	30,2	30,2
Irlanda	11,9	11,0	8,3	11,6	32,0	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
Grecia	8,9	7,2	3,2	6,5	40,0	35,0	25,0	29,0	29,0	29,0
España	10,3	13,1	6,6	6,9	35,0	35,0	32,5	25,0	25,0	25,0
Francia	5,6	7,1	6,1	5,8	41,7	35,4	34,4	34,4	34,4	34,4
Italia	5,8	7,6	5,8	4,9	41,3	37,3	37,3	31,3	27,8	27,8
Luxemburgo	15,3	14,6	12,4	12,1	25,0	10,0	10,0	12,5	12,5	12,5
Holanda	8,8	9,5	6,0	8,5	35,0	34,5	25,5	25,0	25,0	25,0
Austria	5,5	6,1	5,2	5,8	34,0	34,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Portugal	9,3	10,9	9,6	8,9	37,4	27,5	26,5	29,5	29,5	31,5
Finlandia	8,1	9,0	5,4	5,0	28,0	29,0	26,0	20,0	20,0	20,0
Suecia	6,1	8,0	6,2	6,4	28,0	28,0	28,0	22,0	22,0	22,0
Reino Unido	8,9	9,9	7,8	8,3	31,0	30,0	30,0	20,0	19,0	19,0
Bulgaria	7,8	13,1	7,3	7,3	37,0	19,5	10,0	10,0	10,0	10,0
República Checa	12,1	12,9	9,3	10,1	35,0	28,0	24,0	19,0	19,0	19,0
Chipre	11,5	17,0	20,4	17,2	25,0	10,0	10,0	12,5	12,5	12,5
Hungría	5,6	6,9	3,2	5,6	19,6	17,6	21,3	20,6	10,8	10,8
Malta	11,5	18,3	19,1	20,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Polonia	6,1	7,9	5,5	5,5	36,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Rumanía	11,6	10,5	7,4	8,6	38,0	25,0	16,0	16,0	16,0	16,0
Media 15	8,2	9,1	6,8	7,4	35,9	30,0	27,4	24,8	24,5	24,4
Media 7	9,5	12,4	10,3	10,6	32,2	22,0	19,3	18,9	17,5	17,5

Fuente: Comisión Europea, *Taxes in Europe Database*, varios años. Elaboración propia.

superior a los 10 puntos: Alemania, del 56% al 30,2%; Francia, del 41,7% al 34,4%; Italia, del 41,3% al 27,8%; Irlanda, del 32% al 12,5%, o Luxemburgo del 25% al 12,5%. Estos dos países son los que cuentan con el tipo más bajo en el ámbito de la UE-15.

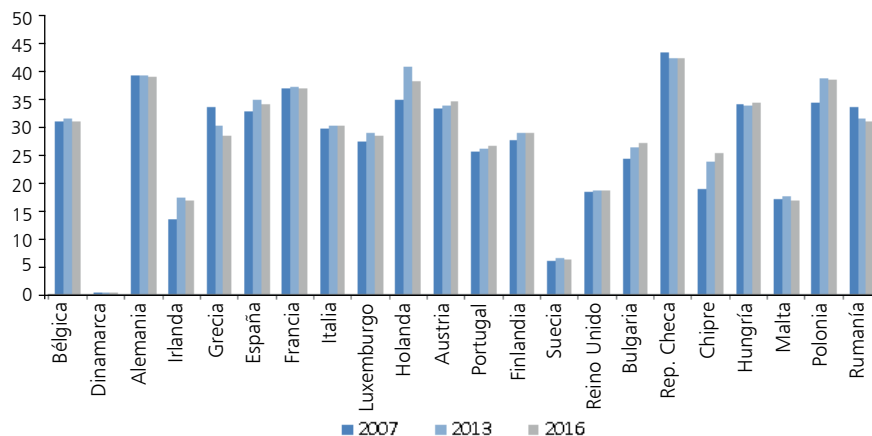
- En los países de nueva incorporación la caída es aún superior: en media, más de 16 puntos. Bulgaria es donde el tipo es más bajo, el 10%.
- En España, el tipo nominal también ha caído diez puntos. Ciertamente, esta reducción es reciente, y con el 25% actual, prácticamente estamos en la media de la UE-15.
- Salvo en el caso de Portugal, la crisis económica no supuso ningún cambio de tendencia y los tipos han bajado de forma gradual a lo largo de todo el período analizado.
- A pesar de las caídas de tipos mencionadas, la recaudación ha permanecido bastante estable durante el periodo comprendido entre 2004-2016 (Albi, 2013).
- En España sí que se han producido caídas importantes en la recaudación. Albi (2017a) responsabiliza a las rebajas fiscales incluidas en la Ley 27/2014 del impuesto sobre sociedades y, sobre todo, a la gravedad de la crisis, con una acumulación de pérdidas importantes que, dado que son compensables, todavía inciden de forma importante en la recaudación (véase Sanz Gadea, 2017). La Agencia Tributaria (2018) añade además el hecho de que se haya extendido la aplicación de la exención a las rentas empresariales que entidades residentes en territorio español obtienen en el extranjero y la existencia de esquemas de planificación fiscal internacional.

Los gráficos 2.1 y 2.2 recopilan la información sobre las *cotizaciones sociales* en la Unión Europea. En este caso, es difícil encontrar un patrón común. La diversidad es sustancial en todos los aspectos, tanto en la importancia que tienen, como en su reparto entre empleados y empleadores. Añadir que no se producen cambios importantes en el peso relativo de las cotizaciones en la presión fiscal desde el inicio de la crisis hasta la actualidad.

España destaca por tener un nivel de cotizaciones elevado. Estaría en el grupo de países donde los ingresos por cotizaciones representan un nivel alto (más del 35%) en el numerador de la presión fiscal. En este grupo están Alemania, Francia, Grecia, Holanda, República Checa y Polonia. En el otro extremo, por debajo del 20%, se sitúan el Reino Unido, Suecia, Irlanda y Malta. Además España es el país donde es más elevada la carga soportada por los empleadores, junto a Grecia y la República Checa. En el resto de los países, el reparto de la carga suele ser más equilibrado entre empleadores y empleados, siendo incluso más alta la soportada por los empleados en países como Alemania.

GRÁFICO 2.1

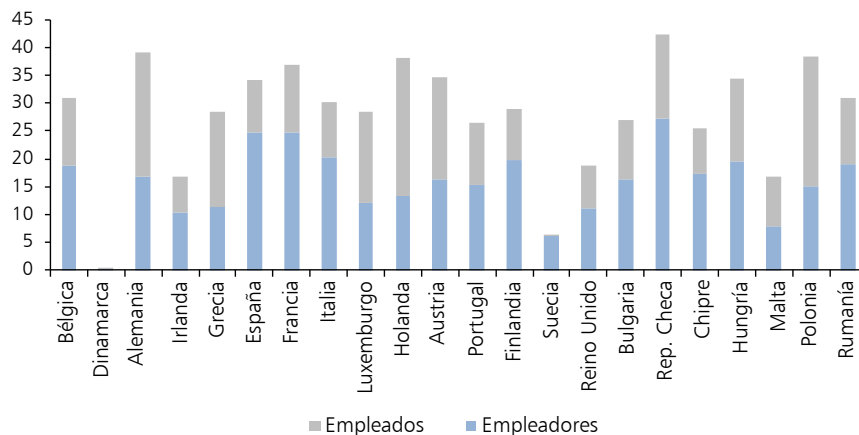
IMPORTANCIA DE LAS COTIZACIONES SOCIALES EN LA PRESIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: Comisión Europea, *Taxes in Europe Database*, varios años. Elaboración propia.

GRÁFICO 2.2

IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS APORTACIONES DE EMPLEADOS Y EMPLEADORES A LAS COTIZACIONES SOCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: Comisión Europea, *Taxes in Europe Database*, varios años. Elaboración propia.

El cuadro 2.4 recoge información sobre los IVA. En concreto, se aportan datos de los tipos impositivos y de la recaudación sobre el total de impuestos.

Los datos de recaudación muestran que el IVA es un impuesto que ha sido especialmente sensible a la crisis en buena parte de los países de la UE-15. Desde 2007 a 2016, su importancia relativa ha bajado sensiblemente, sobre todo en los países que no han

subido los tipos. Entre los países que han incrementado tipos están: Grecia, el Reino Unido, España, Irlanda, Francia, Italia, Portugal, Finlandia, Suecia y Luxemburgo. Realmente, la tendencia clara en la Unión Europea con respecto al IVA ha sido la de subir los tipos generales. Existen excepciones, como el caso de Rumanía, que los bajó de forma notable, pero predominan las subidas.

La inmensa mayoría de los países mantiene la aplicación de tipos reducidos sobre las adquisiciones de determinados bienes y servicios. Estos también se han modificado al

CUADRO 2.4

RECAUDACIÓN Y TIPOS IMPOSITIVOS DEL IVA EN LA UNIÓN EUROPEA

	Recaudación IVA					Tipos IVA					
	2007	2010	2013	2016		General			Reducido		
						2004	2010	2016	2004	2010	2018
Bélgica	16,1	16,1	15,2	15,3	Bélgica	21	21	20	(6-12)	(6-12)	(6-12)
Dinamarca	21,6	21,0	20,3	20,6	Rep. Checa	19	20	21	5	10	(10-15)
Alemania	18,1	19,0	18,2	17,9	Dinamarca	25	25	25	25	25	25
Irlanda	23,6	21,6	20,0	20,0	Alemania	16	19	19	7	7	7
Grecia	22,3	22,0	19,7	21,2	Grecia	18	23	23	(8-4)	(5,5-11)	(6-13)
España	16,3	17,3	18,4	19,3	España	16	18	21	(7-4)	(7-4)	10
Francia	16,5	16,1	15,1	15,2	Irlanda	21	21	23	13,5	13,5	(9-13,5)
Italia	14,4	14,7	13,5	14,4	Finlandia	22	23	24	(8-17)	(9-13)	(10-14)
Luxemburgo	16,8	17,3	19,2	16,9	Luxemburgo	15	15	17	(6-12-3)	(6-12)	(8-14)
Holanda	19,4	18,7	17,8	17,8	Francia	19,8	19,8	20	(5,5-2,1)	(5,5-2,1)	(5,5-2,1)
Austria	18,1	18,7	18,0	18,3	Italia	20	20	22	(10-4)	10	(10-5)
Portugal	25,7	24,7	23,6	24,8	Austria	20	20	20	10	10	(10-13)
Finlandia	19,6	20,4	21,3	20,7	Chipre	15	15	19	5	(5-8)	(5-9)
Suecia	19,1	21,2	20,9	20,9	Hungría	25	25	27	(5-15)	(5-18)	(5-18)
Reino Unido	17,7	18,1	20,3	20,2	Holanda	19	19	21	6	6	6
Bulgaria	31,1	33,3	32,9	31,7	Portugal	22	22	23	(7-3)	(7-3)	(6/13)
Rep. Checa	17,5	20,4	21,3	21,3	Rumanía	19	24	20	9	(5-9)	(5-9)
Chipre	25,7	25,9	24,5	27,3	Suecia	25	25	25	(6-12)	(6-12)	(6-12)
Hungría	19,9	23,0	23,5	23,7	Reino Unido	17,5	20	20	5	5	5
Malta	22,2	22,6	23,3	22,5							
Polonia	23,8	24,2	22,0	21,1							
Rumanía	27,7	28,6	29,8	25,0							
Media 15	19,0	19,1	18,8	18,9							
Media 7	24,0	25,4	25,3	24,7							

Fuente: Comisión Europea, *Taxes in Europe Database*, varios años. Elaboración propia.

alza en algunos casos como España. El único país que no aplica tipos minorados es Dinamarca.

El peso de los impuestos medioambientales en España se halla por debajo de los países de la UE, si bien la fiscalidad clásica sobre la energía en forma de imposición especial sobre hidrocarburos, sí que está en niveles próximos a la media de dichos países. Pese a las restricciones que la normativa española impone al establecimiento de tributos propios por las CC. AA., estas no han renunciado a ejercer su poder tributario y han creado

CUADRO 2.5
IMPORTANCIA RELATIVA SOBRE EL TOTAL DE IMPUESTOS DE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES Y SOBRE LA ENERGÍA EN LA UNIÓN EUROPEA

	Impuestos ambientales				Impuestos energía			
	2006	2007	2013	2016	2006	2007	2013	2016
Bélgica	5,2	5,2	4,5	5,0	3,1	3,1	2,7	3,2
Dinamarca	10,1	10,2	8,9	8,6	4,8	5,0	5,2	4,8
Alemania	6,3	5,8	5,4	4,8	5,3	4,9	4,5	4,0
Irlanda	7,7	7,9	8,6	7,9	3,8	3,7	5,2	4,8
Grecia	6,6	6,5	10,3	9,8	3,9	3,9	8,3	7,8
España	5,1	4,9	5,8	5,5	3,9	3,7	4,8	4,6
Francia	4,5	4,4	4,5	4,9	3,6	3,5	3,6	4,1
Italia	7,1	6,6	7,9	8,2	5,7	5,1	6,5	6,6
Luxemburgo	7,4	7,1	5,6	4,6	7,1	6,6	5,2	4,2
Holanda	10,0	9,4	9,0	8,7	5,2	4,7	5,3	4,9
Austria	6,0	5,8	5,6	5,6	3,9	3,9	3,7	3,5
Portugal	8,9	8,6	6,5	7,5	6,2	6,0	4,9	5,5
Finlandia	6,9	6,4	6,7	7,0	4,1	3,8	4,5	4,8
Suecia	5,7	5,6	5,5	5,0	4,7	4,6	4,4	4,0
Reino Unido	6,5	6,7	7,4	7,2	5,0	5,0	5,4	5,3
Bulgaria	9,5	10,1	9,9	9,6	8,2	9,0	8,7	8,2
Rep. Checa	7,0	6,7	6,1	6,1	6,4	6,2	5,7	5,6
Chipre	9,6	8,7	8,6	8,8	5,6	4,7	6,6	6,8
Hungría	7,6	7,0	7,0	7,0	5,6	5,0	5,0	5,1
Malta	10,0	10,8	8,2	8,5	3,9	5,2	4,3	4,5
Polonia	7,9	7,9	7,6	8,1	6,6	6,7	6,7	7,0
Rumanía	6,8	7,1	7,4	9,0	6,0	5,8	6,3	8,1
Media 15	6,9	6,7	6,8	6,7	4,7	4,5	4,9	4,8
Media 7	8,3	8,3	7,8	8,2	6,0	6,1	6,2	6,5

Fuente: Comisión Europea, *Taxes in Europe Database*, varios años. Elaboración propia.

numerosos impuestos ambientales. Su establecimiento ha dado lugar a una elevada litigiosidad, con frecuentes recursos ante el Tribunal Constitucional y competencia entre administraciones para ver quien establecía antes un determinado tributo. Es necesaria una mayor coordinación entre Administración Central y Autónoma en este ámbito de la fiscalidad medioambiental para evitar conflictos competenciales. Para ello, y teniendo en cuenta los compromisos adquiridos por nuestro país en relación con la lucha contra el cambio climático y la presión de las autoridades europeas para desarrollar una fiscalidad general de carácter medioambiental, parece conveniente desarrollar, en línea con la propuesta de la Comisión para la Reforma del Sistema de Financiación Autónoma (2017), una ley marco de fiscalidad ambiental que atribuya los hechos impositivos relevantes a los diferentes niveles de gobierno teniendo en cuenta el alcance espacial de los hechos gravables⁷.

Finalmente nos referimos brevemente a la situación de la imposición sobre la riqueza personal en la Unión Europea (véase EY Building a better working world, 2018): impuesto sobre el patrimonio e impuesto sobre sucesiones y donaciones. La situación de ambos impuestos en el ámbito de la UE es muy distinta.

El impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) es una figura clásica en la mayor parte de los sistemas impositivos de los antiguos socios de la UE, a pesar de haber sido suprimido en lo que va de siglo en Suecia (2004), Noruega (2014), Portugal (2004), Austria (2008) y en la República Checa (2014). Las características normativas del ISD son bastante distintas entre los países que lo aplican. En la mayoría recae sobre las porciones hereditarias. Es el caso de Bélgica, Finlandia, Alemania, Francia, Holanda, Luxemburgo, Grecia, Irlanda y España. Otros países como el Reino Unido, Dinamarca o Bulgaria lo aplican sobre el total de la herencia. Finalmente apuntar la existencia de una tercera posibilidad de gravar las herencias que es su inclusión en el impuesto sobre la renta del adquirente (Islandia). Los tipos pueden ser realmente elevados. En Bélgica puede alcanzar el 30%, en el caso parientes cercanos, y el 80% para lejanos. En Alemania el máximo está en el 50%, en Francia en el 60% y en Finlandia es el 33%. Irlanda aplica un tipo único del 15%. En España el tipo máximo es el 34%, pero puede más que duplicarse por la acción de los coeficientes correctores según el patrimonio previo del adquirente de la herencia. Por el contrario, en Italia, los tipos no superan el 8% y en Bulgaria el 6,6%. Holanda aplica un 10% para parientes cercanos y Luxemburgo el 15%.

Con respecto al impuesto sobre el patrimonio hay que destacar que, en el ámbito de la Unión Europea, se aplica únicamente en España, de forma general, para personas físicas. Italia desde 2011 aplica un impuesto a los residentes sobre los activos que tengan fuera del país. En Europa lo aplican, además, Suiza y Noruega. En concreto Noruega

⁷ Entre estos estarían las emisiones de CO₂ y de óxidos nitrosos, las emisiones de los vehículos de motor, los residuos industriales y peligrosos o tóxicos, los residuos de envases, embalajes y bolsas, así como los vertidos marinos o en aguas interiores.

aplica un impuesto a los patrimonios superiores a 1,48 miles de coronas noruegas, y el tipo es del 0,7% para los municipios y del 0,15% para el Estado.

Para finalizar este recorrido por las tendencias fiscales actuales cabe destacar que, como tendencia general, actualmente se aprecia el uso creciente de las *tasas y precios públicos* y de *impuestos afectados*. Estos últimos se caracterizan por tener una finalidad financiera directa. Por lo tanto, se aplican y recaudan conociendo de antemano su destino.

4. EL SISTEMA IMPOSITIVO ESPAÑOL. PROPUESTAS DE REFORMA

4.1. Algunas peculiaridades del sistema impositivo español

En el epígrafe anterior hemos repasado las tendencias de los sistemas impositivos de los países de la Unión Europea, observando que, a pesar de mostrar algunos rasgos comunes, todavía son numerosas las discrepancias. En este sentido, compartimos la afirmación de Ruiz-Huerta y Garcimartín (2015) de que la fiscalidad europea “sigue siendo más la expresión del funcionamiento de los sistemas fiscales nacionales y de sus tendencias hacia una eventual convergencia que una fiscalidad común”. Incluso hay que admitir que las diversas ampliaciones de la Unión Europea han generado una mayor diversidad en todos los aspectos, recaudación, importancia de la imposición directa frente a la indirecta, tipos impositivos, etcétera.

En el caso concreto de España, sigue llamando la atención *el bajo nivel del índice de presión fiscal* y las dificultades que tenemos para alcanzar los niveles medios de los socios antiguos de la UE. En 2016, recordamos, que mientras España tiene una presión fiscal del 33,3%, la de la UE-15 se sitúa en el 39,3%.

Los tipos impositivos máximos de los principales impuestos difieren, en cierta medida, de los aplicados por la UE-15. En el IRPF el tipo máximo en 2018 (43,5%) es el menor del grupo. Suecia aplica un 57,1%, mientras que la media se sitúa en el 50%. En Inglaterra aplican un 45%, tipo mucho más próximo al nuestro. El tipo del impuesto sobre sociedades (25%), está prácticamente en la media del grupo de la UE-15 y el tipo general del IVA también está en línea con la media de los países europeos que nos son más afines, aunque por debajo de esta media quedan Alemania o Luxemburgo y, muy por encima, los países nórdicos. Estas divergencias no son capaces de explicar nuestro nivel de presión fiscal.

En consecuencia, la cuestión es: ¿Cuáles son los principales factores que nos alejan de la presión fiscal media de los viejos socios europeos? El gráfico 2.3 ofrece la importancia relativa de los principales componentes de la presión fiscal en la UE. En respuesta a la cuestión planteada aportamos los siguientes aspectos:

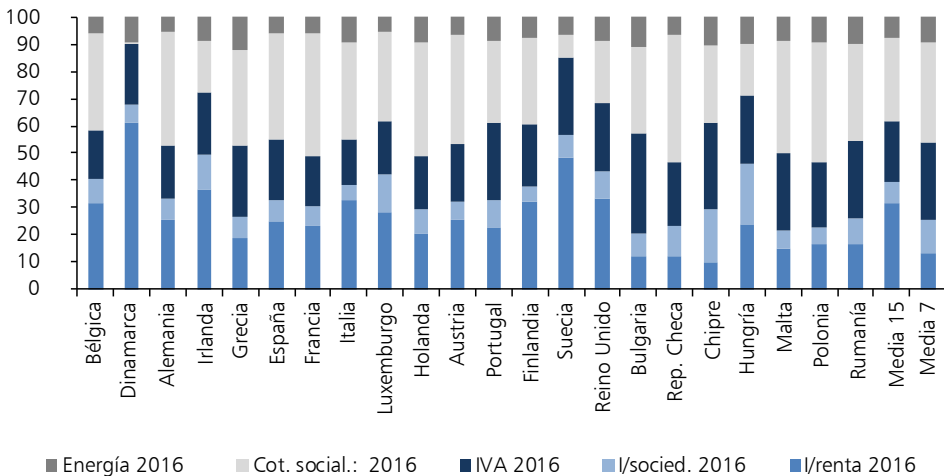
- Nuestros impuestos principales recaudan menos que la UE-15. El más alejado, sin duda, es el impuesto sobre la renta, para el que la media de la UE-15 en

2016 es una recaudación del 10,6 del PIB y España está en el 7,3. El IVA también muestra datos inferiores a la media en un punto. El impuesto sobre sociedades recauda 0,5 puntos menos que la media. Por cotizaciones sociales estamos por encima de la media, si bien ingresamos alrededor de 3 puntos menos que la mayor parte de los países del grupo de la UE-15 dejando al margen Suecia, Portugal, Irlanda, Finlandia, Dinamarca y el Reino Unido donde las cotizaciones sociales, como tales, son realmente bajas. Son varias las causas que pueden explicar estas desviaciones: el fraude fiscal, la propia crisis económica, problemas técnicos en nuestras principales figuras impositivas, y las particularidades estructurales de nuestro mercado de trabajo. Estas últimas no son abarcables en el presente trabajo, pero sí es importante no dejar de mencionarlos; el IRPF español está muy condicionado por las características del mercado laboral español.

El fraude fiscal es un problema de especial importancia en nuestro país. Los últimos datos de la UE sitúan a España con una economía sumergida de, en torno al 20% del PIB, según el consenso de las últimas estimaciones realizadas aplicando metodologías diferentes, cifra que nos sitúa por encima de la media de los países de UE-15 (Lago Peñas, 2018). Más concretamente, según estimaciones recientes⁸ recogidas por Lago, Vaquero y Fernández Leiceaga (2015), España en 2013 alcanzaba el 18,6% del PIB. Porcentajes similares, incluso más elevados se observaban en Portugal (19%), Grecia

GRÁFICO 2.3

PRINCIPALES COMPONENTES DE LA PRESIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA. IMPORTANCIA RELATIVA. (2016)
(Porcentaje)



Fuente: Comisión Europea, *Taxes in Europe Database*, varios años. Elaboración propia.

⁸ AT Kearney, VISA y Schneider (2013) recogen el detalle de las estimaciones de economía sumergida en 2013 para los diferentes países europeos.

(24,6%) o Italia (21,1%). Alemania, Finlandia y Dinamarca se situaban en torno al 13%, y Francia, Holanda o Luxemburgo en torno al 9%. En relación con el fraude fiscal el *Tax Justice Network* (2011, citado por Lago, Vaquero y Fernández Leiceaga, 2015) sitúa a España entre los países con mayores pérdidas recaudatorias, el 22,5% del PIB, porcentaje inferior al de Italia (27%) y muy superior al de Francia (15%), el Reino Unido (12,5%) y Alemania (16%).

Por otro lado, el impacto que ha tenido la *crisis económica sobre la recaudación tributaria*, muy superior al que han sufrido el resto de países de la Unión Europea, es otro problema notable de nuestro país. La evolución normativa del sistema fiscal español en el período 2008-2017 permite tomar conciencia de que este hecho ha condicionado enormemente las medidas impositivas tomadas durante los años de crisis (Rubio y Álvarez, 2018). En su inmensa mayoría, estas se han reducido a acciones puntuales y a corto plazo en aras a salvaguardar la recaudación, objetivo conseguido solo en parte. Lo que sí ha crecido es la *inseguridad jurídica y el grado de complejidad de nuestros impuestos*, factores que no favorecen la inversión y el crecimiento económico.

Asimismo, España también muestra un *peso en nuestro sistema de la imposición indirecta mayor que el de la directa*. Desde el punto de vista de la equidad, este hecho puede tener efectos negativos teniendo en cuenta los actuales patrones de consumo/ahorro de la economía española respecto a las rentas disponibles de las familias de menor renta, con un sesgo marcado hacia el consumo.

Por otro lado, en España es especialmente importante prestar atención a las restricciones relacionadas con *la estabilidad presupuestaria*, ya que después de alcanzar niveles de déficit sin precedentes de las cuentas de las administraciones públicas, que pusieron en peligro la independencia financiera de España, se entró en un duro proceso de consolidación fiscal en el que sigue inmersa. Dicho proceso no ha terminado aún, por lo que no se puede poner en peligro aplicando una reforma que afectara a la capacidad recaudatoria.

4.2. Propuestas de reforma

En las siguientes páginas efectuamos una serie de propuestas de reforma del sistema impositivo español basadas en la experiencia de los países de la UE-15, en las principales ideas y preocupaciones contempladas en los informes sobre reforma fiscal aparecidos recientemente, a nivel nacional e internacional, en las recomendaciones de organismos internacionales como la Comisión Europea o la OCDE, en numerosos estudios académicos realizados sobre la materia y, finalmente, en nuestra propia experiencia.

Las medidas de *reforma del IRPF* deberían dirigirse a conseguir un impuesto más transparente, neutral, sencillo, con menor coste administrativo y de cumplimiento (Mirrless, 2011), con capacidad recaudatoria, que contribuya al crecimiento económico y que tenga en cuenta las circunstancias de los colectivos sociales más desfavorecidos, preocupándose además de ofrecer seguridad jurídica a los contribuyentes.

En este sentido, se deberían seguir las siguientes líneas de reforma:

- La reforma de 2014 redujo el número de tramos de la tarifa a cinco. Sin embargo, la estructura de la tarifa debe ser reconsiderada. El problema actual es determinar el nivel de progresividad deseable teniendo en cuenta los posibles costes implícitos de eficiencia⁹, y cuidando el diseño de tramos al objeto de alcanzar los objetivos de equidad que se le presuponen y no únicamente buscando objetivos recaudatorios. La definición de los tramos debe estar fundamentada en la definición de conceptos como el de renta baja, renta media baja, renta clase media alta, rentas altas, que no son obvios¹⁰ (Comisión Europea, varios años; Ayala y Canto, 2018), sin olvidar la necesaria deflatación de las tarifas.
- Se deben reconsiderar y eliminar gran parte de las exenciones actualmente aplicadas sobre los distintos rendimientos en aras a conseguir bases liquidables extensivas¹¹.
- No deberían superarse los tipos marginales máximos de nuestros directos competidores y se debe reconsiderar la cuantía de base imponible a partir de la cual se aplica el marginal máximo, en línea con lo dicho anteriormente.
- El sistema de estimación objetiva por módulos debe ser reconsiderado.
- Debería mantenerse un impuesto dual¹², incluso potenciarse su carácter dual y los tipos de las base del ahorro deben estar alineados con los aplicados en la UE-15. La base del ahorro debería reconsiderarse e incluir los rendimientos y plusvalías del capital inmobiliario. Esto debería ir acompañado de la eliminación de la exención de rentas inmobiliarias de la vivienda habitual y de la reducción sobre rendimientos procedentes del alquiler.
- Es necesario mejorar la neutralidad en el gravamen del ahorro: no discriminación en función del producto o del período de generación, excepto en el caso del ahorro-previsión; igualdad en el tratamiento de los distintos productos de ahorro previsión.

⁹ Esteller y Mas (2017) analizan la posibilidad de utilizar la elasticidad de la base liquidable como indicador para estimar los costes de eficiencia del impuesto sobre la renta.

¹⁰ Sanz (2014) propone dos tramos: de 0-60.000 el 25%; > 60.000 el 35%.

¹¹ Onrubia (2017) propone incluso proceder a la imputación de rentas por la vivienda propia.

¹² El mantenimiento de un impuesto dual se defiende incluso por Comisiones Obreras (2014), si bien en este caso con un matiz realmente diferente, ya que exigen que la base general y la base del ahorro se sometan a la misma tarifa.

- Deberían simplificarse y eliminarse deducciones de la cuota¹³ y, en general, reconsiderar los beneficios fiscales contemplados. Algunos académicos defienden mantener exclusivamente las deducciones técnicas: doble imposición de dividendos y doble imposición internacional.
- Debería continuar configurado como tributo compartido por el Estado y las comunidades autónomas, manteniendo la situación actual (porcentaje de participación y competencias) e intentando introducir mejoras en la coordinación.

Finalmente, un breve apunte sobre *las cotizaciones sociales*. Existe un debate recurrente en torno a la necesidad de reducir las cotizaciones sociales soportadas por los empresarios españoles a fin de disminuir el coste del factor trabajo y aumentar, en consecuencia, el empleo. Realmente el impacto de estas medidas dependería de muchos factores. Bajo y Gómez (2014) han realizado simulaciones del impacto en el empleo de diferentes caídas de las cotizaciones llegando a la conclusión de que reducir de forma importante la tasa de desempleo solo es posible con una fuerte rebaja en los tipos de cotización (cinco puntos de reducción conllevaría una caída del 2,5% en la tasa de desempleo).

Especial importancia tiene *la reforma del impuesto sobre sociedades* en una economía global, dada la singular incidencia que tiene en el crecimiento económico de un país. Nuestras propuestas pueden resumirse como sigue:

- Reducción tanto de los tipos medios como de los marginales, a fin de hacer atractiva en territorio español la localización de empresa (Jerez, 2014; Albi, 2017a, 2017b; Sanz, Romero y Barruso, 2015).
- La bajada de tipos debe ir acompañada de una ampliación de la base imponible. Ciertamente esta, como indica Albi (2017a), ya tiene un recorrido a raíz de la aplicación de los criterios BEPS de la OCDE/G20 y las recomendaciones y directivas comunitarias. En este mismo sentido, se propone una mayor aproximación a los gastos contables. Jerez (2014) defiende concretamente que la amortización fiscal se ajuste a la verdadera depreciación económica, en línea con la tendencia observada en otros países.
- Instrumentar medidas que garanticen una mayor neutralidad entre la financiación propia y ajena.
- Es importante revisar todas las deducciones de la cuota y eliminar aquellas de escasa eficacia. En concreto, el proyecto de Directiva (BICIS) sobre base imponi-

¹³ Ferre (2015) subraya que los informes y propuestas de organismos internacionales han hecho hincapié en la supresión del régimen transitorio de deducciones por adquisición de vivienda habitual y en la eliminación de los beneficios fiscales de las aportaciones a planes de pensiones.

ble común solo incluye tres beneficios fiscales posibles; una deducción por los aumentos de patrimonio neto, una deducción por las plusvalías obtenidas de la venta de activos que son sustituidos por otros y estímulos fiscales a la I+D¹⁴.

- Mejorar la tributación de los grupos consolidados y corrección de la doble imposición internacional.
- En general, se pretende una simplificación de la regulación para reducir los costes de cumplimiento a los que se enfrentan las empresas. En línea con dicha simplificación y mayor neutralidad, deberían revisarse los regímenes especiales y suprimirlos en la medida de lo posible.
- Es importante insistir en la importancia de considerar al sistema tributario en su conjunto a la hora de acometer las reformas propuestas. En este sentido, resulta crucial homogeneizar en la medida de lo posible el tratamiento de las actividades empresariales en el IRPF con la fiscalidad de las empresas en el impuesto sobre sociedades. Incluso es importante tener en cuenta los rendimientos del trabajo dependiente y rentas de capital. Se trata de evitar comportamientos estratégicos sobre decisiones económicas fundamentales, pero sobre todo es esencial para que el sistema impositivo en conjunto gane en neutralidad.
- La normativa del impuesto es realmente compleja. Simplificar la legislación para reducir los costes de cumplimiento contribuiría a la competitividad del impuesto.

Por lo que se refiere a *la reforma de la imposición sobre el patrimonio personal*, siempre ha sido muy controvertida¹⁵. En relación al impuesto sobre el patrimonio, Francia acaba de eliminar el impuesto sobre las grandes fortunas. En estos momentos, España es el único país de la UE donde se aplica sobre personas físicas y son muchas las posiciones contrarias a su aplicación basadas en argumentos tales como sus efectos negativos sobre el ahorro y la inversión aunque, tal como afirman Esteller y Mas (2017), no existe evidencia empírica concluyente. En España se da, además, la circunstancia de que el impuesto es el fruto de sucesivos remiendos aplicados a lo largo de su historia¹⁶. El resultado desde un punto de vista técnico es muy criticable. Estructuralmente, adolece de una falta total de equidad horizontal, tanto por las exenciones que contempla, como por

¹⁴ Zubiri (2017), es crítico incluso con este tipo de deducciones afirmando que, para el caso de las deducciones en I+D, tan solo están justificadas en empresas con un nivel de inversión ineficientemente bajo.

¹⁵ Un ejemplo reciente para nuestro país es que en el número 139 de la revista *Papeles de Economía Española*, Zabalza (2014) defiende la necesidad de aplicar tanto el impuesto sobre el patrimonio como el de sucesiones, mientras que Durán y Esteller (2014) mantienen la posición contraria. Ambas contribuciones cuentan con argumentos sólidos por lo que, en nuestra opinión, lo idóneo es mantener una postura abierta en este sentido.

¹⁶ El impuesto se introduce en España en 1977 con la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal y se le asignó un carácter extraordinario. En 1991 se consolida. Los cambios en este impuesto hasta nuestros días han sido mínimos (*Informe Comité de Expertos para la Reforma de la Financiación Autonómica*).

los criterios de valoración regulados para los diferentes activos. A ello hay que añadir inequidad territorial, con tipos que alcanzan en Extremadura el 3,75% sobre el patrimonio neto con incidencia anual, y que en Madrid, por el contrario, en la práctica es el 0%. Nuestra posición es clara. Este impuesto no debe continuar en nuestro sistema impositivo en su configuración actual. Su continuidad exigiría una reforma profunda del mismo. Esta reforma debería, en su caso, perseguir su simplificación, mejorar la equidad en su aplicación e imponer tipos de gravamen muy moderados.

El ISD, también ha sido objeto de grandes críticas recientes, sobre todo en nuestro país¹⁷. Desde el punto de vista técnico, adolece de problemas similares a los enunciados en relación con el impuesto sobre el patrimonio, agravados incluso por la aplicación de coeficientes correctores según sea el patrimonio previo de los herederos. Esto nos lleva a tipos muy elevados siempre, y excesivos en caso de parentescos lejanos (De Pablos y Martínez, 2017 y 2018). Nuestra propuesta de reforma en este caso, puede resumirse del modo siguiente: se trataría de aplicar un impuesto armonizado para todas nuestras comunidades autónomas, que gravaría las porciones hereditarias, sin exenciones, sobre el valor real de los bienes y derechos, reconsiderando las reducciones actualmente vigentes (seguros de vida y transmisión de empresas familiares), esto es: con una base imponible y una base liquidable amplias, con un mínimo exento general para todos igual. Con lo anterior se pretende conseguir cierta progresividad impositiva, con tipos impositivos proporcionales y no muy elevados y, en cualquier caso, sin el actual sistema de coeficientes multiplicadores en función del grado de parentesco y del patrimonio preexistente del heredero. Se podrían establecer deducciones en cuota para los parientes más cercanos. Asimismo, sería interesante estudiar la posibilidad de diferir la tributación en el caso de incorporación al patrimonio de bienes (inmuebles, participaciones empresariales) al momento de su venta.

En el ámbito de la *imposición medioambiental*, España se halla en la cola de la UE en su desarrollo. Por ello, resulta necesario que se produzca un cambio en la voluntad política hacia posturas mucho más claras en su favor. Entre las propuestas a considerar, destacamos las siguientes:

- Compartimos con Gago y Labandeira (2014) su recomendación sobre la conveniencia de un uso más intenso e inteligente de la fiscalidad energético-ambiental centrada en los carburantes de automoción¹⁸. En España, la imposición sobre la energía, vía impuestos sobre carburantes, ha incrementado su importancia den-

¹⁷ Balestra y Tolkin (2018) en un documento para la OCDE, analizan la distribución de las herencias en los países miembros de la OCDE, llegando, entre otras, a la conclusión de que en España aproximadamente un tercio de las familias ha recibido una herencia o donación, un porcentaje que está en la media de la OCDE, y que estas herencias tienen un importe de 150.000 euros, el segundo importe más alto de la OCDE.

¹⁸ El PSOE (2018) en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea propone elevar los impuestos sobre el gasoil de forma inmediata y de la gasolina gradualmente. Ciertamente, su propuesta ha sido muy contestada socialmente por lo que su implementación no parece fácil. La recaudación aumentaría, siempre según el PSOE, en 2.400 millones de euros anuales.

tro de nuestra imposición y actualmente está en los niveles medios de la UE-15. Es de esperar que si estos impuestos son eficientes, sus bases se reducirán con el tiempo¹⁹. Es importante encontrar mecanismos para mantener su potencial recaudatorio y su incidencia en el comportamiento del consumidor. Además, estos impuestos estimulan la innovación tecnológica para generar procesos más eficientes desde el punto de vista energético.

- España debe incrementar los impuestos ambientales hasta los niveles alcanzados en la Unión Europea. La imposición ambiental es bastante más amplia que los impuestos sobre carburantes. Gago y Labandeira (2014) ponen como ejemplo los impuestos sobre las emisiones de SO₂ u óxidos de nitrógeno (NO_x), los impuestos que gravan las emisiones de la aviación y otras figuras impositivas que gravan la ineficiencia energética del *stock* residencial o de los transportes. Y todo ello, desde el conocimiento de las externalidades negativas que se pretende corregir y que deben ser el fundamento de los tipos y las bases de estas figuras impositivas.
- Cualquier reforma que se plantee en materia de imposición ambiental deberá contar con las comunidades autónomas, incluso con los municipios para asegurar la coherencia entre los diferentes niveles de gobierno (Viñuelas, 2014).

Las dificultades recaudatorias del IVA se han dejado notar en la mayor parte de los socios de la UE-15. Muchos de ellos han subido tipos con resultados no todo lo buenos que cabría esperar²⁰. Particularmente, en el caso de España nuestras recomendaciones son:

- El citado problema de efectividad recaudatoria hace especialmente necesaria la lucha contra el fraude en el IVA.
- Revisión del entramado de exenciones que perturban el correcto funcionamiento del tributo. Es necesaria una profunda revisión de las bases.
- Eliminación de regímenes especiales, ya que estos provocan falta de neutralidad e incentivan conductas estratégicas.

¹⁹ Esto es lo que ha podido ocurrir en el caso de Alemania, Austria o Suecia, donde la importancia en general de los impuestos ambientales, y de los impuestos sobre la energía en particular se ha reducido recientemente.

²⁰ Son muchos los factores que están detrás de la escasa recuperación de la recaudación. El principal responsable seguro que es el consumo, pero algunas medidas normativas tomadas también influyen. Por ejemplo, la Ley 14/2013 creó en el IVA un régimen especial de tributación siguiendo el criterio de caja. Los contribuyentes tienen la opción de aplicar un sistema que retrasa el devengo y el ingreso del IVA repercutido en sus operaciones hasta el momento de cobro, total o parcial, a sus clientes.

- Reconsideración de las adquisiciones de bienes y servicios que se gravan al tipo reducido, por las mismas razones que defendemos la eliminación de los regímenes especiales y porque supondría incrementos muy notables en la recaudación²¹.
- Respecto de los impuestos especiales, la fiscalidad de los cigarrillos ha aumentado considerablemente. En el resto, las reformas han sido de menor importancia, estando pendiente el problema de la erosión en cuotas por efecto de la inflación (Romero, 2017).

Es interesante considerar, aunque de forma breve, la reforma de algunos impuestos de las haciendas locales que actualmente tienen una incidencia muy notable e importantes problemas. Nos referimos al impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), al impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), impuesto sobre incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU).

Respecto del IBI es necesario:

- Reforzar su carácter real a través de la revisión de beneficios fiscales.
- Reforzar la relación del impuesto con el catastro.
- Mejorar su aplicación a inmuebles rústicos.
- Tributación diferenciada en función de los usos del suelo.
- Mejora de la problemática de la aplicación de recargos sobre inmuebles desocupados de manera permanente y tratamiento fiscal de la vivienda habitual.

Respecto del IVTM:

- Establecer una nueva definición de la base imponible que tenga en cuenta el valor del vehículo.
- Transformación hacia un impuesto medio ambiental incorporando factores como el consumo de carburante, la contaminación o la antigüedad del vehículo.
- Estudiar los problemas de competencia fiscal entre municipio (p.e. empresas de alquiler de vehículos).

Respecto IIVTNU:

- Determinación de la base imponible: gravamen de plusvalías reales y no estimadas.

²¹ Romero (2014) sostiene que la reforma debería ir encaminada a aumentar la tributación de aquellos gastos en bienes y servicios con bajas elasticidades precio.

- Integración y coordinación con otros impuestos que gravan las transmisiones.
- Evitar, en lo posible, la discrecionalidad de los municipios en el establecimiento de los tipos impositivos.

Tres cuestiones importantes para finalizar. En primer lugar, la lucha contra el fraude fiscal continúa siendo prioritaria y requiere intervenciones desde múltiples perspectivas. Por un lado, estarían las medidas más benevolentes que intentarían modificar los comportamientos de los contribuyentes y tendría fundamentalmente un carácter educativo, tratando de fomentar, asimismo, la buena relación entre los ciudadanos y la Administración tributaria. Panades (2017) plantea en este caso, como posibles medidas, la publicación de la lista de defraudadores, perseguir la corrupción en las instituciones públicas, la mejora del trato al contribuyente, considerándolo más como un cliente que como un potencial defraudador.

Por otro lado, están las actuaciones coercitivas habituales de control, inspección, comprobación realizadas por la Agencia Tributaria (AEAT). En los últimos años se ha avanzado significativamente, pasando a ser una referencia mundial en el uso de nuevas tecnologías tanto para el servicio a los contribuyentes como para la gestión, recaudación y control de los mismos. No obstante, es necesario seguir avanzando en cuestiones fundamentales, como son:

- La integración de las administraciones fiscales con el fin de perfeccionar los mecanismos de intercambio de información y control de fraude fiscal, tanto nacional como internacional.
- La racionalización de la gestión interna enfocada más a segmentos o funciones en vez de tipos de impuestos.
- El desarrollo de sistemas de retención de información, control cruzado y obligaciones de información de los contribuyentes, así como los mecanismos de declaraciones y cumplimiento de obligaciones formales y registrales a través de medios telemáticos.
- La mejora de la gestión del riesgo fiscal y en los accesos a la información a través de un uso interno generalizado de los nuevos instrumentos de apoyo que aportan las nuevas tecnologías de *data mining* o *business machine* en la explotación de censos, bases de datos, etcétera.
- Incrementar las medidas que tengan por objeto aumentar la percepción del ciudadano de las actuaciones de comprobación, inspección y sancionadoras realizadas por la Agencia Tributaria. Como propone Panadés (2017), algunas estrategias podrían ser mayor publicidad de las actuaciones inspectoras y realizar comprobaciones en años consecutivos.

En segundo lugar, hay que tener muy presente la influencia determinante del factor internacional teniendo en cuenta el desarrollo espectacular que ha tenido en las últimas décadas. La competencia internacional por vía fiscal ya no se circunscribe a los reductos clásicos de evasión asociados a los llamados “paraísos fiscales” sino que países “respetables” han creado regímenes preferenciales y nichos fiscales exentos de tributación para atraer actividades o defender una determinada posición financiera, multiplicando las posibilidades de elusión fiscal.

Una última cuestión de la que no debe olvidarse es la de la problemática de la tributación de las operaciones intangibles vinculadas al desarrollo de la economía digital. En este sentido, la UE ha dado un paso con la aprobación de un conjunto de directivas, a partir del 2000, tendentes a garantizar una tributación efectiva del Comercio Electrónico en el IVA de los países comunitarios, mientras que los países están adoptando medidas para evitar el vaciamiento de bases imponibles en sus territorios por ubicación de sedes de multinacionales de servicios electrónicos en territorios de baja tributación, siendo un ejemplo al respecto las tasas por servicios electrónicos territorializados, conocidas coloquialmente como “tasas Google”.

5. CONCLUSIONES

En este capítulo nos hemos ocupado de efectuar una serie de propuestas de reforma del sistema impositivo español a la vista de que las novedades normativas implementadas en los años de la crisis no han supuesto grandes avances en la consecución de un sistema técnicamente aceptable, sencillo, eficiente, equitativo, y suficiente desde el punto de vista recaudatorio.

Nuestras principales propuestas son las siguientes:

- La reforma ha de contemplar el sistema tributario en su conjunto y debe inspirarse en los principios de eficiencia, neutralidad, equidad, sencillez, suficiencia y transparencia. Asimismo, dada la globalización de la economía, es importante tener presente la importancia de no sobrepasar los límites de la tributación marcados por las tendencias que se sigan, en general, en la Unión Europea.
- El análisis de las tendencias tributarias en la Unión Europea no permite concluir en la existencia de una fiscalidad europea como tal. Sin embargo, sí se observa una cierta tendencia hacia una especie de armonización *de facto* de los sistemas tributarios, buscando mayores cotas de homogenización. España presenta características peculiares. La presión fiscal se mantiene en niveles realmente bajos si nos comparamos con los países de la UE que nos son más próximos y esa situación parece haberse enquistado.
- El IRPF debe ser más sencillo y neutral. Actualmente, el número de tramos no es excesivo. Sin embargo, es preciso reflexionar sobre cómo se articulan esos

tramos. Esto es, repensar como instrumentar la progresividad a partir de la definición de tramos vinculados a categorías sociales de renta que representen adecuadamente capacidades económicas diferenciales en función de criterios de sacrificio marginal igual. Deberían eliminarse exenciones y reducciones en la base y deducciones en la cuota. Además, deberían revisarse los incentivos fiscales vinculados al ahorro previsional para adecuarlos a la capacidad de ahorro de la economía española y al desarrollo del sistema público de pensiones.

- El impuesto sobre sociedades debería reformarse siguiendo las directivas de la UE en relación a base imponible común, y eliminación de beneficios fiscales, manteniendo, sin embargo, estímulos fiscales a la I+D.
- Se deben eliminar regímenes especiales y exenciones en el IVA, así como revisar las entregas de bienes y prestaciones de servicios que tributan al tipo general y al tipo reducido.
- El ISD debe ser más simple y homogéneo entre comunidades autónomas y gravar bases extensas a tipos bajos.
- Debemos alinear nuestra imposición ambiental con la que se aplica en los países más avanzados de la Unión Europea y hacerlo de forma coordinada con las comunidades autónomas y municipios.
- Sería conveniente incrementar la eficacia de la Administración Tributaria en la lucha contra el fraude: mejorando los sistemas de información, incrementando la racionalidad en los procesos de gestión interna, instrumentando medidas que ayuden a una mayor percepción por parte del contribuyente de las actuaciones de inspección, control y comprobación. También es necesario mejorar la relación entre el contribuyente y la Administración tributaria, buscando una relación más amigable y menos inquisitiva.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA TRIBUTARIA (2018). <https://ipcomunicacion.com/blog/la-recaudacion-en-espana-por-el-impuesto-sobre-sociedades-se-reduce-un-4318-en-2007-2017-agencia-tributaria> (acceso 15 de febrero de 2018).

ALBI, E. (2013). *Reforma Fiscal*. Cizur Menor (Navarra): Civitas, Thompson Reuters.

— (2017a). Criterios para una reforma del Impuesto sobre Sociedades. *Fedea Policy Papers*, 2017/12.

— (2017b), *Reforma de la tributación empresarial. Resumen de un debate*. *Fedea Policy Papers*, 2017/08.

ARRAZOLA, M. y DE HEVIA, J. (2017). La elasticidad de la renta declarada: concepto, relevancia y resultados para España. *Papeles de Economía*, 154, pp. 144-159

AT KEARNEY, VISA y SCHNEIDER F. (2013). *The Shadow Economy in Europe*. Disponible en: <http://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf/42062924-fac2-4c2c-ad8b-0c02e117e428>

AYALA, L. y CANTO, O. (2018). Ciclo económico, clases medias y políticas públicas. Incluido en el 3º *Informe sobre la desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

BALESTRA, C. y TONKIN, R. (2018). Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database. *Working paper*, 88.

BAJO, O. y GÓMEZ GÓMEZ, A. (2014). Cotizaciones sociales y nivel de empleo. *Papeles de Economía Española*, 139, pp. 86-96.

COMISIÓN EUROPEA (varios años). *Taxation Trends Report 2018*.

— (varios años). *Taxation and Customs Union*.

— (varios años). *Taxes in Europe Database*.

— (varios años). *Tax Reforms in EU Member States. Report*.

CONDE-RUIZ, J. I., DÍAZ, M., MARÍN, C. y RUBIO RAMÍREZ, J. (2015). Una Reforma Fiscal para España. *Fedea Policy Papers*, 2015/02.

DE PABLOS, L. (2015). *Nuevas propuestas para la tributación de la riqueza en Europa*. Guipúzcoa: Diputación Foral de Guipúzcoa. Departamento de Hacienda y Finanzas.

DE PABLOS, L. y MARTÍNEZ TORRES, M. (2017). *Desigualdad y riqueza. El papel de la imposición personal sobre la riqueza. Libro homenaje a Emilio Albí*. IEF.

— (2018). La desigualdad de la riqueza y sus conexiones con la renta. Incluido en el 3º *Informe sobre la desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

DÍAZ DE SERRALDE, S. (2014). El Impuesto sobre la Renta Personal en el Informe Mirrless. En *Opciones para una reforma del Sistema Fiscal español*, pp. 51-84. Fundación Ramón Areces.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. (2016). *Una valoración del sistema tributario español: suficiencia, eficiencia y equidad*. Madrid: Universidad de Alcalá.

DURÁN, J. M. y ESTELLER, A. (2014). La imposición sobre la riqueza en España. *Papeles de Economía Española*, 139, pp. 70-85.

ESTELLER, A. y MAS MONSERRAT, M. (2017). Costes de eficiencia de la imposición personal: métodos de estimación y evidencia empírica. *Papeles de Economía Española*, 154, pp. 28-38.

EY BUILDING A BETTER WORKING WORLD (2018). *Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide 2018*.

FERRE, M. (2015). Presentación de la reforma fiscal: una reforma fiscal para afianzar la recuperación. *Presupuesto y Gasto Público*, 80, pp. 7-21.

FUNDACIÓN IMPUESTOS y COMPETITIVIDAD. *Página Web, desarrollo del estudio de las acciones del Proyecto BEPS*.

GAGO, A. y LABANDEIRA, X. (2014). La imposición ambiental como opción para España. *Papeles de economía Española*, 139, pp. 142-152.

GASCÓN CATALÁN, J. (2014). La gestión de los impuestos En busca de una administración tributaria eficiente. *Papeles de Economía Española*, 139, pp. 153-173.

HERNÁNDEZ DE COS, P. y LÓPEZ RODRÍGUEZ, D. (2014). Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España: un análisis comparado con la UE. *Documentos Ocasionales, Nº 1406*. Banco de España.

INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (IFS) y MIRRLEES, J. (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford University Press. Disponible en: <http://www.ifs.org.uk/publications/5353>

JEREZ, L. (2014). El gravamen de los beneficios societarios: Alternativas viables. *Papeles de Economía Española*, 139: 56-69.

LAGARES, M. (2014). *Informe Comisión Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español*. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es>

LAGO, S., VAQUERO, A. y FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2015). Economía sumergida y fraude fiscal en España ¿qué es lo que sabemos? *Documento de trabajo*, 768. Funcas.

LAGO PEÑAS, S. (Dir.) (2018). Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer? *Estudios de la Fundación*, 88. Madrid: Funcas.

LÓPEZ LABORDA, J. y ONRUBIA FERNÁNDEZ, J. (2014). Cinco reflexiones sobre el Informe para la reforma del sistema tributario. *Fedea Policy Papers*, 2014/01.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (2017). *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica 2017*.

OCDE (2013). *Tax Revenue Statistics. 2013 Edition*. Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>

— (2016). *Proyecto BEPS - Nota explicativa: Informes Finales 2015*, Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. París: Éditions OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263567-es>

ONRUBIA, J. (2017). La reforma fiscal pendiente. *Fedea Policy Papers*, 2017/09.

PANADÉS MARTI, J. (2017). El análisis económico del cumplimiento fiscal en la imposición sobre la renta: una visión panorámica. *Papeles de Economía Española*, 154, pp.86-111.

PSOE (2018). *Un proyecto para España, alternativa presupuestaria 2019*. Abril.

ROMERO JORDÁN, D. (2014). Los impuestos indirectos en España: Diagnóstico y discusión de propuestas factibles de reforma. *Papeles de Economía Española*, 139, pp. 39-55. Madrid: Funcas.

— (2017). Progresividad y capacidad redistributiva del IVA e impuestos especiales en el período 2007-2015. *Papeles de Economía Española*, 154, pp. 200-215. Madrid: Funcas.

ROMERO JORDÁN, D. y SANZ SANZ, J. (2013). Evolución de los tipos de IVA aplicados en España durante la crisis económica. Análisis comparado. *Cuadernos de Información Económica*, 235, pp. 69-79.

RUBIO GUERRERO, J. J. y ÁLVAREZ, S. (2018). *Fiscalidad de la crisis y crisis fiscal: el sistema tributario español en el período 2008-2017*. MIMEO.

RUIZ-HUERTA, J., AGÚNDEZ, A., GARCIMARTÍN, C., LÓPEZ, J. y RODRÍGUEZ, J. (2011). Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea. *Documento de Trabajo 62/2011*. Fundación Alternativas.

RUIZ-HUERTA, J. y GARCIMARTÍN, C. (2015). Hacia una fiscalidad europea. Tendencias de los impuestos de los impuestos en la Unión Europea. *Ekonomiaz*, 88, 2.º semestre.

SÁNCHEZ-MARÍN, F. (2017). Análisis comparado del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas en los países de la Unión Europea. *Gaceta Tributaria del País Vasco*, nº53.

SANZ GADEA, E. (2017). El impuesto sobre sociedades en 2016. *Contabilidad y Tributación*, nº 408, pp. 7-44.

SANZ SANZ, J. F. (2014). El impuesto sobre la renta de las personas físicas: Reflexiones para su reforma. *Papeles de economía Española*, 139, pp. 21-38.

SANZ SANZ, J. F. y ROMERO JORDÁN, D. (Coords.) (2014). La fiscalidad en España: Problemas, retos y propuestas. *Papeles de Economía Española*, 139. Madrid: Funcas.

— (2017). La teoría económica de las reformas fiscales: análisis y aplicaciones para España. *Papeles de Economía Española*, 154. Madrid: Funcas.

SANZ, J. F., ROMERO, D. y BARRUSO, B. (2015). Imposición efectiva por impuesto de sociedades en España: comparativa europea. *Cuadernos de Información Económica*, 244, pp. 53-60.

VIÑUELA DIAZ, J. (2014). *Conclusiones y recomendaciones: Opciones para una reforma del sistema impositivo español*, pp. 429-489. Fundación Ramón Areces.

ZABALZA, A. (2014). Retos actuales de la Hacienda Pública española. *Papeles de Economía Española*, 139, pp. 2-20.

ZUBIRI, I. (2017). Tendencias fiscales en la Unión Europea: situación e implicaciones para España. *Papeles de Economía Española*, 154, pp. 39-84.

CAPÍTULO III

Diseño institucional, descentralización y gestión tributaria*

José M.^a Durán-Cabré

Alejandro Esteller-Moré

1. INTRODUCCIÓN

La globalización, las nuevas tecnologías y la digitalización están provocando cambios muy significativos en las economías actuales que, sin duda, inciden en los sistemas fiscales. Sin embargo, las normas fiscales internacionales se basan en unos principios obsoletos, que fueron concebidos para una realidad económica muy diferente, en la cual, por ejemplo, las empresas contaban con una presencia física en los países donde operaban, presencia que da derecho a gravar, al menos, los beneficios allí obtenidos. Esta presencia ya no es necesaria, al funcionar las empresas a través de activos intangibles, que además son difíciles de valorar (Comisión Europea, 2017). Recientemente, *The Economist* publicaba un artículo titulado "Revisión fiscal para el siglo XXI" (*Overhaul tax for the 21st century*)¹, calificando los sistemas fiscales actuales como "imperdonablemente inútiles" (*unforgivably cack-handed*). Asimismo, en la actualidad resulta cuanto menos difícil garantizar el gravamen de la renta mundial en los impuestos sobre la renta, con independencia del lugar donde se genere de acuerdo con el principio de residencia, cuando cerca de un 8% de la riqueza financiera global de los hogares se encuentra en paraísos fiscales (Zucman, 2013), territorios que se estima que acogen el equivalente a un 10% del PIB mundial (Alstadsæter, Johannesen y Zucman, 2018). Este entorpecimiento, de entrada, no muy optimista, plantea importantes retos a las administraciones tributarias, encargadas de facilitar el cumplimiento voluntario de los impuestos, pero de comprobar también que los pagos efectuados por los contribuyentes son acordes con lo que dicta la normativa.

Además de los problemas globales que afectan al conjunto de los países, la Administración tributaria española debe hacer frente a otro reto que todavía no está bien resuelto,

* Los autores quieren agradecer el apoyo financiero del proyecto del Ministerio de Economía y Competitividad/FEDER (ECO2015-63591-R), y de la Generalitat de Catalunya (2017SGR796), así como los comentarios de Agustín Manzano y de los directores del libro a una primera versión del capítulo.

¹ *The Economist*, 9 de agosto de 2018.

como es el papel que deben jugar las comunidades autónomas (CC.AA.) en la aplicación de los impuestos. En efecto, en un país descentralizado como España, donde los gobiernos regionales representan en la actualidad en torno al 37% del total del gasto público, y donde en las últimas tres reformas del modelo de financiación autonómica el incremento de la responsabilidad fiscal ha sido un objetivo prioritario, parece razonable que en una futura reforma se plantee de manera directa un cambio en el modelo de Administración tributaria. Aunque en torno al 85% de los ingresos del modelo procedan de impuestos cedidos total o parcialmente a las CC.AA., una gran proporción de estos ingresos se generan de manera que los ciudadanos no son conscientes de qué nivel de gobierno es destinatario de esos impuestos y, por lo tanto, sin que los responsables políticos autónomos tengan que rendir cuentas por su uso final (Martínez Vázquez, 2013). Es posible que esto se deba a que los tributos que administran las CC.AA. de régimen común únicamente representan un 13% del total de sus ingresos derivados del sistema de financiación autonómica². No obstante, como veremos más adelante, esto sigue pasando en la actualidad, incluso en el IRPF, impuesto cedido en un 50% a las CC.AA. y con un considerable poder normativo.

Las CC.AA. han desarrollado sus propias administraciones tributarias, separadas de la agencia estatal, encargadas de gestionar los tradicionales tributos sobre la riqueza y el juego, además de los tributos propios autonómicos. Administraciones tributarias separadas impiden aprovechar las mejoras de eficiencia derivadas de economías de escala y de especialización que la literatura suele señalar, en especial en relación con las tecnologías de la información (Martínez Vázquez y Timofeev, 2005). Además, esta solución dificulta la compartición de información entre administraciones o, cuanto menos, esta no es automática, incluso cuando en teoría debería serlo, como sucede, por ejemplo, en los casos de aplicación errónea de los puntos de conexión establecidos en la normativa de cesión de los impuestos; supuesto en el que, según se demuestra en Durán-Cabré, Esteller Moré y Salvadori (2016), las comunidades han actuado de manera estratégica a la hora de cooperar.

Para ahondar en las ventajas de la descentralización, pero sin perjudicar los potenciales beneficios de una administración “centralizada”, defendemos la opción por la cual se ha optado en Canadá desde principios de siglo. Esto es, la creación de una Administración tributaria integrada, de la cual puedan formar parte todas las CC.AA. que lo consideren oportuno, también las forales, y el Gobierno central, todas ellas en igualdad de condiciones. Esta administración integrada implicaría una mejora no solo en términos de responsabilidad fiscal de las autonomías (y sin que la pierda el Gobierno central), sino también desde el punto de vista de la eficiencia, al permitir una reducción de los

² Resulta interesante destacar que en la encuesta del Instituto de Estudios Fiscales de 2015, por primera vez, se pregunta también por los impuestos de sucesiones y donaciones y de transmisiones patrimoniales. El porcentaje de contribuyentes que contestan correctamente a la pregunta es del 37%, mucho mayor que en los demás impuestos cedidos. No obstante, aún una mayoría, 47%, de personas cree que todo se paga al Estado.

costes de administración y cumplimiento de los impuestos en comparación con la situación actual. Un mejor diseño institucional de la Administración tributaria beneficiaría directamente tanto al Gobierno central como a las CC.AA., así como al conjunto de contribuyentes, favoreciendo alcanzar un mayor cumplimiento fiscal.

Con la finalidad de analizar el rol de las administraciones tributarias en España, después de esta introducción, en la sección 2, se analiza el papel de las administraciones tributarias, en general, en la época de la digitalización, poniéndose de manifiesto los cambios normativos que pueden producirse, así como los retos y oportunidades que surgen. La sección 3 se centra en el estudio del caso español, destacándose la importancia del grado de autonomía tributaria en las CC.AA. comunes y el protagonismo que tienen en la actualidad en la administración de los impuestos, para, a continuación, indicar hacia dónde, en nuestra opinión, deben ir en una futura reforma. Esta sección concluye con unas breves referencias a las comunidades forales, cuya realidad no puede obviarse a la hora de plantear una reforma de la financiación. El capítulo acaba con unas conclusiones.

2. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA ÉPOCA DE LA DIGITALIZACIÓN

A lo largo de las últimas décadas, la creciente globalización económica y el desarrollo de las nuevas tecnologías han ido condicionando la evolución de los sistemas fiscales, así como la actuación de las administraciones tributarias al frente de ellos. Si a partir de los años noventa del siglo pasado se puso de manifiesto la dificultad de gravar un capital cada vez más móvil, provocando una bajada generalizada en los tipos impositivos que lo gravaban, los devastadores efectos que la Gran Recesión ha tenido sobre las finanzas públicas han provocado que los países intenten proteger sus sistemas fiscales de prácticas de elusión fiscal que les ocasionan importantes pérdidas recaudatorias. No obstante, y como gran novedad frente a situaciones pasadas, la actuación ante esta problemática internacional se lleva a cabo principalmente mediante la colaboración internacional³. En efecto, el programa BEPS (que toma el nombre de las siglas en inglés de *Base erosion and profit shifting*) se inicia en 2012 tras una reunión del G20 en la que se solicita a la OCDE la elaboración de un informe sobre las prácticas de planificación fiscal que redundan en la erosión de bases imponibles y en el traslado de beneficios a jurisdicciones más ventajosas en términos tributarios. En octubre de 2015, la OCDE publicó el informe final con 15 áreas centrales del Plan BEPS definidas para proteger los sistemas fiscales nacionales de prácticas de elusión y sobre el cual, en la actualidad, más de 100 países están colaborando en su aplicación. En definitiva, frente a un problema global que afecta a un elevado número de países, y con la finalidad de que los beneficios efectivamente se declaren allí donde se llevan a cabo las actividades económicas que los generan y donde se crea valor, se sigue principalmente también una estrategia global.

³ Algún país, como el Reino Unido o Australia, también ha adoptado medidas unilaterales como la introducción del denominado impuesto sobre beneficios desviados. Ver Rodríguez Márquez (2017) para un análisis de este.

En este contexto, la integración de las tecnologías digitales en la vida cotidiana de personas, empresas y administraciones, proceso conocido como digitalización, está suponiendo una revolución en las sociedades actuales, cuyo alcance aún resulta difícil de evaluar. La digitalización tiene implicaciones de largo alcance en muchos ámbitos de la economía, como el sistema educativo, el mercado laboral, los mercados financieros y los gobiernos, y lógicamente también incide en la política fiscal y en los sistemas fiscales internacionales (Fuest, 2018). Así, la digitalización permite a numerosas empresas operar y vender electrónicamente en muchas jurisdicciones sin tener ninguna presencia física en las mismas como sucede, por ejemplo, cuando sus clientes se descargan música o películas, o participan en redes sociales. Y la ausencia de presencia física cuestiona los principios básicos de la fiscalidad internacional que, en general, requieren de dicha presencia en una jurisdicción para que las empresas tengan que tributar en dicho territorio por los beneficios allí obtenidos. La Comisión Europea, consciente de la importancia del tema, publicó en 2017 la Comunicación *Un sistema impositivo justo y eficaz en la Unión Europea para el Mercado Único Digital* (Comisión Europea, 2017), en la cual se destaca la necesidad de disponer de un marco fiscal moderno para aprovechar las oportunidades del sector digital, garantizando al mismo tiempo una fiscalidad justa. Como bien señala García-Herrera (2018), los dos principales retos existentes en este ámbito son: dónde se pagan los impuestos (el nexo o criterio de sujeción) y qué se grava (cómo se determina el valor generado en los nuevos modelos de negocio digitales basados en activos, datos y conocimientos intangibles). En consecuencia, la digitalización plantea retos en los sistemas fiscales y a sus administraciones tributarias. Ahora bien, la digitalización también permite tener acceso de manera rápida y sencilla a una cantidad enorme de información que hasta ahora resultaba impensable poder disponer de ella. Una cuestión fundamental que determina los sistemas fiscales es la asimetría que se produce entre contribuyentes y Administración tributaria en la información disponible (Slemrod, 2015). Gracias a las nuevas tecnologías, las administraciones públicas pueden hacer un seguimiento y grabar información sobre infinidad de operaciones y transacciones realizadas por empresas e individuos. Esta información permite mejorar la política fiscal de los gobiernos, reduciendo los costes de administración y cumplimiento de los impuestos, de los programas de gasto social y, en general, de gestión de las finanzas públicas (Gupta *et al.*, 2017). Asimismo, la enorme cantidad de información disponible puede permitir a las administraciones tributarias ser más eficaces a la hora de asegurar el cumplimiento fiscal. Jacobs (2017) señala que la digitalización permitiría mejorar el grado de cumplimiento porque un mayor uso en los métodos de pago electrónicos permite disponer de gran información sobre el consumo de los individuos, de manera que se pueda comprobar si sus gastos son coherentes con el nivel de ingresos declarados, o porque puede facilitar la creación e interrelación de registros internacionales sobre propiedades y rentas del capital.

En consecuencia, la revolución digital supone un nuevo reto al que los países tienen que hacer frente y que puede condicionar en gran manera la evolución de los sistemas fiscales, y de sus administraciones tributarias, durante las próximas décadas. Estamos ante un reto global que, principalmente, requiere de respuestas globales que únicamente se pueden adoptar mediante un reforzamiento de la cooperación entre países y organismos interna-

cionales. Deben analizarse los principios fundamentales de la fiscalidad internacional para valorar cómo proceder en la situación actual: ¿se adapta el concepto de establecimiento permanente añadiendo a la tradicional presencia física la presencia digital, o bien se opta por una vía más radical y se sigue como criterio de sujeción el lugar donde los consumidores o accionistas de las empresas están situados en lugar de atender al lugar donde está presente la producción? (Devereux y Vela, 2017). En marzo de 2017, el G20 encargó a la OCDE la elaboración de un informe sobre las implicaciones de la digitalización en la fiscalidad, informe que está previsto publicar en 2020 y del cual, en abril de 2018, se ha avanzado una primera versión provisional con el beneplácito de más de 110 miembros de los países que están cooperando en el marco de BEPS. Los países están de acuerdo en la necesidad de revisar los criterios de sujeción que definen el nexos con una determinada jurisdicción y las reglas de atribución de beneficios, conceptos fundamentales para determinar la parte de los beneficios de las empresas multinacionales que tributarán en una determinada jurisdicción. De momento, no existe un consenso entre ellos sobre cómo lograr dicho objetivo (OCDE, 2018)⁴.

El diseño de los impuestos y la definición de los principios básicos de la fiscalidad internacional resultan fundamentales para el futuro de los sistemas fiscales y, por ende, del sector público, pero para que los avances sean efectivos se requiere, sin duda, reforzar la cooperación entre las diferentes administraciones tributarias responsables de aplicar correctamente los sistemas fiscales. En este sentido, la OCDE y el G20 aprobaron en 2014 un estándar común de comunicación de información, más conocido por sus siglas en inglés CRS (*Common Reporting Standard*), que debe ser la base para el intercambio automático anual de información sobre cuentas financieras. El intercambio debe permitir a las administraciones tributarias disponer de forma periódica de información fiscal de las inversiones o posiciones de sus contribuyentes residentes en instituciones financieras situadas en el extranjero. Con el objetivo de materializar el intercambio, se ha desarrollado un acuerdo multilateral entre autoridades competentes sobre CRS que a partir de septiembre de 2018 ha de permitir a más de 100 jurisdicciones intercambiar información⁵. Si bien el acuerdo es multilateral, su aplicación práctica requiere de acuerdos bilaterales entre las jurisdicciones que van a intercambiar la información, habiéndose firmado en agosto de 2018 ya más de 3.200 acuerdos⁶. Estos números nos dan una idea de la complejidad jurídica asociada al mismo.

⁴ En el Informe provisional también se analizan medidas interinas que algunos países han ido introduciendo de manera unilateral al considerar necesaria una actuación rápida para lograr que los beneficios de las multinacionales que prestan servicios digitales tributen. En particular, se analiza la introducción de impuestos especiales sobre determinados servicios digitales.

⁵ El número de jurisdicciones que participan en la convención multilateral de asistencia administrativa mutua en asuntos fiscales, desarrollada por la OCDE y el Consejo de Europa en 1988, y que es el instrumento legal básico para el intercambio de información, tanto a demanda como automático, alcanza en agosto de 2018 la cifra de 125 países.

⁶ La lista actualizada de acuerdos se publica por la OCDE: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/exchange-relationships/>. En agosto de 2018 España ha firmado ya 65 acuerdos.

En el ámbito de la Unión Europea, el desarrollo del acuerdo ha requerido la modificación de la Directiva 2011/16, que regula la cooperación administrativa en fiscalidad, mediante la Directiva 2014/107 que establece obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad.

En síntesis, estamos ante retos globales que afectan a todos los sistemas fiscales y al conjunto de las administraciones tributarias. Sin duda, es importante analizar el diseño institucional que cada país adopta a la hora de organizar su Administración tributaria, como haremos a continuación, pero no debe olvidarse que una parte importante de la problemática es común en todos los países. Cómo puede encajar mejor el diseño institucional en este contexto cambiante también debe tenerse presente, y es lo que hacemos a continuación.

3. EL DISEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN ESPAÑA

La aplicación de los impuestos no puede ser independiente de su diseño, como tampoco el diseño de los impuestos puede ser independiente de su necesaria aplicación. Slemrod (1990) fue probablemente el primer autor contemporáneo que explícitamente reconoció esta interdependencia, de forma que puso el énfasis en lo que él denominó el análisis de los “sistemas fiscales óptimos” en lugar del tradicional “análisis de imposición óptima”. De manera similar, se puede afirmar que la responsabilidad de las comunidades autónomas en el ámbito de la Administración tributaria no puede ser tampoco independiente del sistema de financiación autonómica y, en particular, de los tributos cedidos y del poder normativo que ostenten. Uno de los principales problemas señalados por la Comisión de Expertos que, en 2017, publicó el informe para la revisión del modelo de financiación autonómica es que “adolece de un déficit de responsabilidad fiscal por parte de las Comunidades Autónomas que proviene de un nivel mejorable de autonomía de ingreso y de un marco institucional que no las dota de suficiente poder de decisión individual y colegiado”⁷. En este sentido, la reducida responsabilidad de las CC.AA. de régimen común en el ámbito de la Administración tributaria constituye un destacado elemento a considerar y cuya mejora va a ser el objeto principal de análisis en este capítulo.

3.1. El grado de autonomía tributaria en el sistema común de financiación autonómica

En el actual sistema de financiación autonómica, en vigor desde 2009, las CC.AA. de régimen común disponen de un grado de autonomía tributaria elevado si consideramos que, en promedio durante el periodo 2009-2016, cerca del 85% de los recursos totales del modelo de financiación proceden de tributos. Ahora bien, cuando solo tenemos en cuenta los tributos sobre los cuales las CC.AA. disponen de capacidad normativa,

⁷ Capítulo 1, epígrafe 21 del Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica (2017).

observamos que su peso se reduce al 48,5% del total de recursos. Y, si únicamente consideramos aquellos tributos administrados por las CC.AA., este porcentaje cae hasta el 13%. En consecuencia, el grado de autonomía financiera no es en realidad tan elevado como aparentemente podría parecer y es, en el ámbito de la Administración tributaria, donde el recorrido para su mejora resulta más amplio.

La autonomía financiera se suele considerar como un elemento fundamental para que la toma de decisiones sobre el gasto público sea eficiente. Es el conocido proceso de rendición de cuentas, en virtud del cual los ciudadanos deben percibir tanto los beneficios (el gasto público) como el coste (los impuestos) que las decisiones de los gobiernos les ocasionan para así valorar correctamente las políticas públicas desarrolladas⁸. Y cuando se crea un nuevo nivel de gobierno, como sucede en España con el desarrollo de las comunidades autónomas desde los años ochenta, resulta especialmente relevante que los ciudadanos conozcan las competencias atribuibles a cada gobierno. Las diversas reformas de los sistemas de financiación, en particular las tres últimas, incidieron en gran parte en la autonomía financiera, ampliando la cesta de impuestos cedidos y el poder tributario asignado.

Sin embargo, estos cambios no han supuesto el avance que cabía esperar en el ámbito de la corresponsabilidad fiscal. En efecto, cuando a los ciudadanos se les ha preguntado cada año a qué Administración creen que pagan el IRPF, durante el periodo 2014-2017 solo una de cada cinco personas contesta correctamente que una parte al Gobierno central y otra a la comunidad autónoma (gráfico 3.1), siendo muy mayoritario el número de personas que creen que todo se paga al Gobierno central (un 56%) (Centro de Investigaciones Sociológicas, varios años)⁹. Esto en relación con el IRPF, el impuesto sin duda más representativo de los sistemas fiscales modernos, cuyo rendimiento está cedido en un 50% y constituye la fuente principal de financiación de las CC.AA. (cerca de 38.000 millones en 2016), para el cual todas las CC.AA. han aprobado su propia tarifa general que presenta diferencias considerables entre regiones¹⁰ y el número total de deducciones autonómicas llega a 185, con una media de algo más de 12 por comunidad. Además, sorprende que el grado de conocimiento no ha ido mejorando durante los últimos años: en 2005, cuando un tercio de la recaudación del IRPF ya estaba cedida, un 22% de los encuestados contestaba correctamente a la pregunta (Área de Sociología

⁸ Para que la rendición de cuentas sea efectiva en la literatura también se señala la importancia de mantener una restricción presupuestaria firme, de manera que tanto gobernantes como ciudadanos tengan una expectativa clara de que los costes de una mala gestión presupuestaria recaerá sobre ellos (Rodden, Eskeland y Litvack, 2003).

⁹ La pregunta literal en el cuestionario del CIS es: *Con respecto a los siguientes tributos, ¿a qué Administración cree Ud. que se pagan: al Gobierno central en su totalidad, a la comunidad autónoma en su totalidad, una parte al Gobierno central y otra parte a la comunidad autónoma o al ayuntamiento en su totalidad?*

¹⁰ En 2017, la suma de las tarifas generales autonómica y estatal ofrece una horquilla que varía, en el caso del tipo marginal mínimo, del 19% al 21,5%, y en el máximo entre el 43,5% y el 48%, tipos además que se aplican sobre tramos diferentes de base.

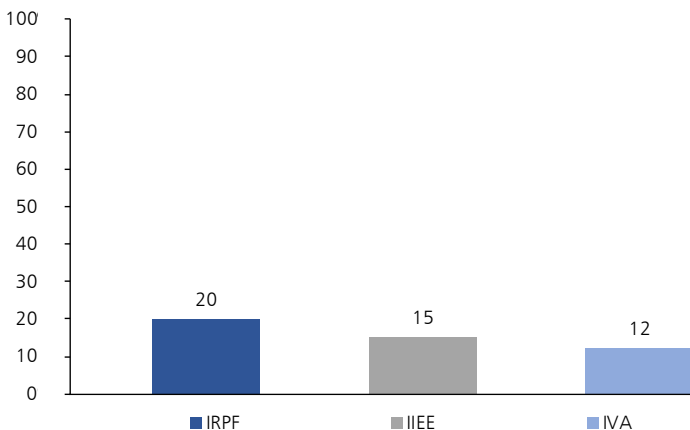
Tributaria, 2006). Los resultados oscilan ligeramente según los años (por ejemplo, 17% en 2007; 15% en 2010), pero no se observa una tendencia de mejora del grado de conocimiento.

En lo que atañe a los impuestos especiales, el porcentaje de ciudadanos que contestan correctamente que una parte o toda la recaudación corresponde a las CC.AA. asciende únicamente al 15% y, en el caso del IVA únicamente un 12% de los encuestados sabe que paga una parte al Gobierno central y otra a la comunidad autónoma (gráfico 3.1). Un 66% de los encuestados creen que todos los impuestos especiales se pagan al Gobierno central y un 62% en el caso del IVA, a pesar de que el porcentaje de los rendimientos cedidos en el caso de los primeros es del 58% o del 100%, según los impuestos, y que el IVA está cedido en un 50%.

Los resultados de las encuestas sobre conocimiento tributario demuestran que el nivel de cultura fiscal en nuestro país es bastante bajo. Cuando la pregunta en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) se formula sobre el IBI, impuesto históricamente local y considerado como muy perceptible, un 37% de las respuestas durante el periodo 2014-2017 fueron correctas, porcentaje muy superior a las correctas en el IRPF, IVA o impuestos especiales, pero este resultado no deja de significar que un 63%

GRÁFICO 3.1

PORCENTAJE MEDIO DE RESPUESTAS CORRECTAS (2014-2017): CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN



Notas: Datos referidos a las respuestas de ciudadanos de las CC.AA. de régimen común.

En los impuestos especiales se ha considerado correcto cuando se responde que el impuesto se paga tanto a la comunidad autonómica en su totalidad como cuando se contesta que una parte al Gobierno central y otra a la comunidad autónoma.

Fuente: Cálculos propios a partir de encuestas del CIS.

de los ciudadanos no sabe a quién se paga el IBI o cree que se paga al Gobierno central o a la comunidad autónoma. El único impuesto que una mayoría de ciudadanos españoles conoce bien a quien se paga es el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, con un 53% de respuestas correctas.

En definitiva, el grado de conocimiento de la autonomía tributaria de las CC.AA. por parte de los ciudadanos españoles, es bajo. A pesar de los cambios legales introducidos en el sistema de financiación desde hace ya bastantes años, la mayoría de ciudadanos españoles cree que los impuestos se pagan únicamente al Gobierno central. Los ciudadanos no perciben a las CC.AA. como sujetos activos de los impuestos. En este sentido, la terminología legal de impuestos “cedidos”, no ayuda a su visualización: quizá tuvo sentido al inicio del proceso descentralizador, pero denota que no estamos ante una estructura fiscal de un sistema federal (Durán Cabré y Esteller Moré, 2017). Cuando los porcentajes de “cesión” son iguales o superiores al 50%, parece que reflejaría mucho mejor la realidad y permitiría visualizar más la responsabilidad tributaria autonómica hablar de impuestos “compartidos”. O, incluso, si se quiere visualizar mejor, se podría hablar de impuesto estatal sobre la renta y de impuesto autonómico sobre la renta, aunque las bases de los impuestos fueran iguales, como en la actualidad. Reforzar el papel de las CC.AA. en la administración de los impuestos, como veremos a continuación, también ayudaría a mejorar la percepción de la autonomía tributaria en poder de las comunidades.

3.2. El papel de las CC.AA. de régimen común en la Administración tributaria: situación actual

3.2.1. *La autonomía tributaria*

En España, existen tres grandes categorías de Administración tributaria, una por cada nivel de gobierno: estatal, autonómico y local. Las CC.AA. de régimen común se encargan, por delegación del Estado, de administrar los impuestos cedidos de naturaleza patrimonial (impuestos sobre el patrimonio, sucesiones y donaciones, y transmisiones patrimoniales y actos jurídicos) y los tributos sobre el juego¹¹. Además, se encargan de la aplicación de los tributos propios de cada comunidad¹². En este contexto, el debate se sitúa sobre todo en el papel que deben desempeñar las CC.AA. de régimen común en la administración de los tributos.

¹¹ En este capítulo utilizamos las expresiones administrar o aplicar los impuestos como sinónimas y en un sentido amplio que incluye todas las tareas relacionadas con la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos.

¹² La normativa permite que las CC.AA. gestionen el impuesto sobre determinados medios de transporte, más conocido como impuesto de matriculación, pero ninguna comunidad la ha asumido de momento.

Como se señala en Durán Cabré y Salvadori (2017), dos deben ser los objetivos fundamentales que considerar a la hora de diseñar la Administración tributaria. Por un lado, el de la eficiencia en la administración de los impuestos, lo que supone recaudar con los menores costes posibles tanto para la propia Administración como para los contribuyentes en el cumplimiento de sus impuestos. En este sentido, una única Administración tributaria centralizada permitiría aprovechar las economías de escala que se suponen inherentes a la aplicación de los tributos, las economías de especialización derivadas de un mayor conocimiento de los trabajadores y un mayor uso de *inputs* de capital, como las tecnologías de la información.

Por otro lado, como indica la teoría del federalismo fiscal, en un país descentralizado ha de tenerse en cuenta también el objetivo, ya apuntado en la sección anterior, de la rendición de cuentas de cada nivel de gobierno frente a sus ciudadanos. Y como se ha señalado, la Administración tributaria, sin duda, es un elemento importante que determina el grado efectivo de autonomía. Llevado a un extremo, la consecución de este objetivo nos llevaría a optar por la existencia de administraciones tributarias separadas: una por cada nivel de gobierno.

En definitiva, como sucede con frecuencia en el análisis económico, nos encontramos ante una disyuntiva o *trade-off*; dos objetivos que entran en conflicto entre sí, y que nos llevarían a modelos de Administración tributaria diametralmente opuestos. La práctica existente a nivel internacional, que siempre es un referente a considerar, presenta una variabilidad muy elevada, siendo las cuestiones de política económica, como indican Martínez Vázquez y Timofeev (2005), las que con frecuencia tienen un papel fundamental en la organización tributaria. En este sentido, España constituye un buen ejemplo.

Sin considerar, de momento, el modelo foral, la Administración tributaria en España se caracteriza por estar principalmente centralizada: la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) se encarga de la aplicación de los impuestos más importantes como el IRPF, sociedades, IVA e impuestos especiales. A su vez, existen administraciones tributarias autonómicas competentes para la administración de sus tributos propios y, por delegación del Estado, de los tributos cedidos cuando se aprobó la Ley Orgánica de Financiación de las CC.AA., Ley 8/1980. En todos los casos son tributos muy menores desde el punto de vista recaudatorio. Posteriormente, cuando se amplía la cesta de impuestos cedidos en las sucesivas reformas de la financiación autonómica, la administración de dichos impuestos se mantiene en el ámbito de la AEAT, si bien se opta por dar un cierto protagonismo a las CC.AA. en algunos órganos de la Agencia Estatal¹³. No obs-

¹³ La Ley 14/1996 creó en el seno de la AEAT una Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión de los Tributos, con participación de las CC.AA. Posteriormente, la Ley 21/2001, reforzó los órganos anteriores y creó además el Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Finalmente, la Ley 22/2009, que regula el actual sistema de financiación, creó el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria (art. 65), órgano que refunde el anterior Consejo Superior de Dirección y la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria. Y se mantienen los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria (art. 66). El Consejo Superior es un órgano colegiado multilateral, mientras que los Consejos Territoriales son bilaterales.

tante, en la práctica, aunque la colaboración ha ido mejorando, no se ha conseguido un nivel razonable de coordinación efectiva tanto vertical como horizontal entre administraciones, ni en los ámbitos de actuación operativos ni en el estratégico (Onrubia, 2015). Esto ha provocado un fraccionamiento de la información entre administraciones y una ausencia de incentivos a su compartición, incluso en ámbitos donde supuestamente la cooperación entre las administraciones tributarias autonómicas debería ser automática.

Así sucede en las transferencias entre CC.AA. derivadas de la aplicación errónea de los puntos de conexión, esto es, cuando por error un contribuyente liquida y paga un impuesto en una comunidad autónoma, cuando en realidad, de acuerdo con los puntos de conexión establecidos en la normativa de cesión de los impuestos, dicho impuesto corresponde a otra comunidad. Un ejemplo sería cuando un hijo recibe una herencia de su madre y declara el impuesto sobre sucesiones en la comunidad donde él reside, en lugar de en la comunidad donde residía la madre. En Durán-Cabré, Esteller Moré y Salvadori (2016), se demuestra empíricamente que las comunidades han actuado de manera estratégica a la hora de cooperar, identificándose dos elementos que reducen los incentivos a cooperar en el corto plazo y que provocan un retraso en la transmisión de información: los costes de transacción derivados del intercambio de información y los costes financieros cuando el déficit público es elevado. En el medio y largo plazos, sin embargo, la existencia de reciprocidad resulta un elemento fundamental para cooperar.

En el ámbito de los recursos humanos y materiales, en particular en las tecnologías informáticas y de la información, tampoco se ha producido una utilización eficiente. Como bien señala el informe de la comisión de expertos de 2017 para la reforma de la financiación autonómica al analizar el resultado de la configuración institucional, “la inercia derivada de la tradicional posición preeminente del Gobierno central en la gestión de un sistema tributario de su titularidad, así como la escasa cultura de gestión compartida existente en España, han influido debilitando la capacidad ejecutiva de estos órganos, que se han convertido *de facto* en una suerte de órganos consultivos”¹⁴. Además, la Administración Central siempre posee mayoría de voto.

3.2.2. *La descentralización como laboratorio de ideas*

A pesar de las ineficiencias derivadas de la existencia de administraciones tributarias separadas, también resulta relevante valorar la oportunidad que la descentralización ofrece como laboratorio para experimentar nuevas ideas y aprender mutuamente de políticas desarrolladas, aspecto que la literatura sobre federalismo fiscal se encarga de des-

¹⁴ Capítulo 3, epígrafe 51 del Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica (2017).

tacar (entre otros, Oates [1999] y Strumpf [2002]). Un claro ejemplo en este sentido es la estimación y publicación de la brecha fiscal, o *tax gap*, efectuada recientemente por la Administración tributaria de Cataluña (Durán Cabré *et al.*, 2018) y que constituye una novedad en el ámbito de las administraciones tributarias en España. La brecha fiscal fue estimada por primera vez en 1973 por parte de la Agencia Tributaria Federal de EE.UU., (*Internal Revenue Service*), para el impuesto sobre la renta, quien lo define como “*la diferencia entre la cuota impositiva que los contribuyentes tendrían que pagar y la que realmente pagan durante el período voluntario*”. En consecuencia, es la diferencia entre la recaudación efectivamente obtenida y la recaudación potencial que se obtendría de haber un cumplimiento fiscal perfecto, diferencia que puede venir provocada por tres grandes componentes:

- La no-declaración: un hecho imponible que debería declararse, pero que no se declara.
- La infradeclaración: se declara el hecho imponible, pero de manera incompleta.
- El impago: se presenta la declaración, pero no se efectúa el pago de la cuota resultante durante el plazo voluntario estipulado.

Cada uno de estos factores puede descomponerse, a su vez, en subfactores originarios de la brecha fiscal. Por ejemplo, en el estudio efectuado para Cataluña se estima que la brecha fiscal en el impuesto sobre el patrimonio viene provocada por dos grandes factores: un 56% por la existencia de patrimonio no declarado situado en el extranjero y un 36% por la aplicación indebida de la exención prevista para la empresa familiar, correspondiendo el 8% restante a elementos de naturaleza diversa (Durán Cabré *et al.*, 2018). Esta información es muy relevante sobre el tipo de acciones que una administración debe llevar a cabo con el fin de mejorar el cumplimiento fiscal porque mientras la comprobación de una exención entra claramente dentro de las facultades de la administración, el control del patrimonio situado en el extranjero únicamente se podrá conseguir mediante la cooperación internacional entre administraciones tributarias.

En definitiva, la estimación de la brecha fiscal resulta de utilidad a la Administración tributaria porque facilita una información muy relevante sobre el tamaño relativo y la naturaleza del incumplimiento fiscal a lo largo del tiempo (Whicker, 2017). Pero la brecha fiscal no es útil únicamente para la Administración tributaria, sino también para la sociedad en su conjunto al suministrar a la opinión pública una información de gran utilidad para poder valorar la actuación de la Administración tributaria y, por consiguiente, mejorar el proceso de rendición de cuentas de éstas frente a sus ciudadanos. Además, de acuerdo con las encuestas del CIS, las percepciones de los ciudadanos acerca del fraude fiscal varían con el ciclo económico, de manera que en épocas de recesión se tiende a percibir un mayor nivel de fraude fiscal (Durán Cabré y Esteller Moré, 2018). Esta sobrevaloración del fraude percibido, alejada de su evolución real, erosiona la credibilidad de la Administración tributaria, a pesar de que el nivel real de fraude fiscal no

haya aumentado. Por este motivo, la estimación oficial y periódica de la brecha fiscal también puede ayudar a reconducir las percepciones hacia la realidad.

Otro campo novedoso en el ámbito de las administraciones tributarias, donde la descentralización puede contribuir si actúa como “laboratorio de ideas”, se deriva de la utilización de instrumentos de psicología social. En particular, se pretende un rediseño de los impresos de las declaraciones y de los programas informáticos de ayuda con la finalidad de obtener un mayor grado de honestidad por parte de los contribuyentes. Bankman, Nass y Slemrod (2016) hablan de “declaraciones inteligentes”, por ejemplo, mediante la introducción en los impresos de preguntas más directas que fuercen a los contribuyentes que quieran defraudar a mentir claramente en sus afirmaciones, por el mayor coste psicológico que los científicos sociales asocian al incumplimiento por comisión frente al incumplimiento por omisión. O también, plantean en los programas informáticos de ayuda aprovechar la información ya conocida sobre los contribuyentes con el fin de adaptar la información adicional que en las declaraciones *online* se les va a pedir o las preguntas que se les van a formular. En definitiva, la existencia de administraciones tributarias flexibles puede permitir aprovechar mejor las ideas que desde diferentes ámbitos de la literatura se formulan sobre el cumplimiento fiscal.

3.3. El papel de las CC.AA. de régimen común en la Administración tributaria: hacia dónde ir

El hecho de que las CC.AA. tengan *de facto* tan pocas competencias en la administración de los tributos ha sido calificado por Esteller Moré (2015) como una “anomalía del sistema de financiación”. No parece razonable que un elemento tan importante de la política fiscal, como es el asegurar su cumplimiento y control, quede únicamente en manos del Gobierno central. Pero tampoco parece razonable que no exista la coordinación exigible entre las administraciones autonómicas y la AEAT en lo que respecta a los tributos cedidos gestionados por aquellas (Durán Cabré y Salvadori, 2017). En consecuencia, atendiendo a los principios de eficiencia y de rendición de cuentas, señalados en la sección anterior, el objetivo a perseguir en el ámbito de la administración de los tributos pasa por la creación de una Administración tributaria integrada¹⁵, en la línea seguida por Canadá desde noviembre de 1999 con la creación de la *Canada Revenue Agency* (CTA)¹⁶.

La CTA gestiona todos los impuestos federales, así como los impuestos provinciales que se hayan fijado en los acuerdos correspondientes entre cada provincia y el Gobierno

¹⁵ Onrubia (2015) también defiende esta opción, en coherencia con el sistema tributario compartido que se aplica en España entre CC.AA. de régimen común y el Gobierno central. La Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica (2017) igualmente se manifiesta a favor de esta opción (capítulo 3, epígrafe 52 de su informe).

¹⁶ La CRA se creó bajo el nombre de *Canada Customs and Revenue Agency* (CCRA) recibiendo el nombre de *Canada Revenue Agency* a partir de noviembre de 2003, cuando el tema aduanero se traspasó a una agencia específica.

federal. En la práctica significa que administra todos los impuestos provinciales sobre la renta (excepto el de Quebec), todos los impuestos provinciales sobre sociedades (excepto el de Quebec y Alberta) y el IVA armonizado en las 4 provincias del Atlántico y Ontario (Quebec nuevamente queda al margen porque además gestiona incluso el IVA federal). El Consejo de Gobierno de la CTA está integrado por 15 personas, de las cuales 11 son designados por las provincias, 2 por el Gobierno federal, el consejero delegado (designado por el Primer Ministro federal) y el presidente. El ministro federal de Hacienda responde ante el parlamento por las actuaciones de la CTA. Las provincias no pagan por la gestión de sus impuestos, excepto si piden un refuerzo de los servicios prestados por la CRA, por ejemplo, si solicitan más inspecciones en su territorio. En los acuerdos de creación se señala como doble objetivo la reducción de los costes de administración, mediante la eliminación de ineficiencias y duplicidades entre las administraciones tributarias federal y provinciales, y la reducción de los costes de cumplimiento de los contribuyentes (Canada Customs and Revenue Agency, 2000).

La creación en España de una Administración tributaria integrada, en la línea de la CTA, debería permitir aumentar la responsabilidad fiscal efectiva de las comunidades y hacerla más visible para sus ciudadanos, que de manera muy mayoritaria la desconocen, como hemos visto en los resultados de las encuestas del CIS, reforzando con ello el proceso de rendición de cuentas. Esta opción también debería mejorar la Administración tributaria desde el punto de vista de la eficiencia, al ser competente la administración integrada de la gestión de todos los impuestos del sistema fiscal español, de manera que se puedan aprovechar economías de escala en la gestión de impuestos donde hasta el momento las CC.AA. han actuado de manera individual, como en los impuestos tradicionales sobre la riqueza. Además, debería permitir reducir los costes indirectos de cumplimiento por parte de los contribuyentes. La creación de una única Administración tributaria integrada facilitaría también compartir la información tributaria procedente de los distintos impuestos.

Finalmente, una administración integrada encargada asimismo de la gestión de los impuestos cedidos y gestionados actualmente por las CC.AA. permitiría garantizar una aplicación armonizada de los mismos. Como demuestran empíricamente Durán-Cabré, Esteller-Moré y Salvadori (2014), la competencia horizontal entre comunidades se puede dar también en sus políticas de inspección, y no solo a la hora de definir en las normas legales los parámetros nominales de los impuestos. Esto significa, por lo tanto, que una armonización legislativa para evitar la competencia fiscal a la baja, por ejemplo en el impuesto sobre sucesiones, como en ocasiones se plantea, podría llegar a ser solo parcialmente efectiva si la aplicación del impuesto correspondiente sigue recayendo, de manera exclusiva, en las CC.AA.

3.4. El sistema de financiación autonómico: la asimetría de las comunidades forales

Como es bien sabido, los territorios forales disponen de un sistema diferente de financiación autonómica que se fundamenta en la Disposición Primera de la Constitución

española y en sus Estatutos de autonomía. A diferencia del sistema de financiación común, que es fruto de un acuerdo multilateral entre el Gobierno central y todas las CC.AA., el sistema foral es el resultado de un acuerdo bilateral entre el Gobierno central y cada una de las comunidades forales.

En relación con el grado de autonomía tributaria¹⁷, y a grandes rasgos, el sistema foral presenta enormes diferencias en comparación con el régimen común, puesto que los territorios forales se quedan con la recaudación de todos los impuestos, establecen su propia normativa (a excepción de los impuestos indirectos, donde la armonización comunitaria impide que puedan tener una regulación distinta) y, además, son las encargadas de gestionar todos los impuestos¹⁸. Las administraciones tributarias forales, por tanto, funcionan de manera totalmente separada con respecto a la AEAT, produciendo problemas similares a los provocados en relación con las administraciones tributarias autonómicas de régimen común (no aprovechamiento de economías de escala y de especialización y no compartición de información), si bien de manera agravada, en la medida que los impuestos gestionados por los territorios forales tienen un peso en el sistema fiscal mucho mayor que los gestionados por las de régimen común¹⁹. En resumen, el sistema foral constituye un claro ejemplo de asimetría en la normativa que regula en España la financiación de las CC.AA., asimetría que da lugar a importantes diferencias en el ámbito de la autonomía y administración tributarias.

Estas diferencias deberían provocar que el grado de conocimiento sobre el nivel de gobierno al que pagan los impuestos fuera mucho mayor en las comunidades forales, en comparación a los resultados que, como hemos visto en la sección 3.1, se obtienen en las comunidades de régimen común. Resulta difícil pensar de un sistema de financiación regional donde los gobiernos subcentrales dispongan de tanto poder normativo y de gestión de los impuestos como en el foral. Sin embargo, cuando se les pregunta a los ciudadanos navarros y vascos en las encuestas del CIS a qué nivel de gobierno creen pagar el IRPF, los impuestos especiales o el IVA (gráfico 3.2), los resultados obtenidos son totalmente inesperados: un 23% contesta correctamente que todo el IRPF se paga a

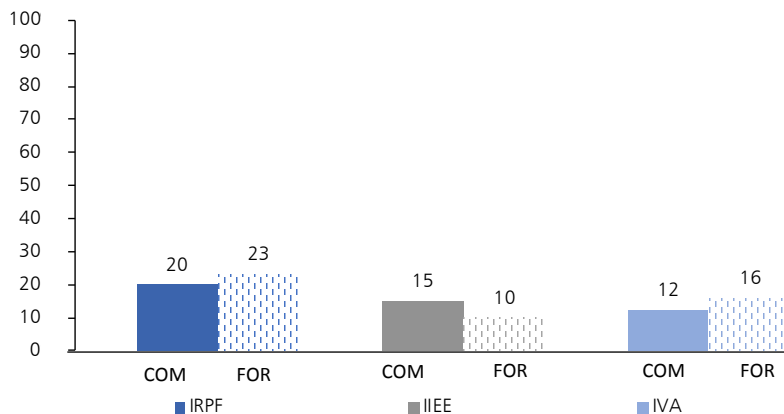
¹⁷ En este capítulo nos limitamos a señalar las diferencias relacionadas con la autonomía tributaria, pero también se producen importantes diferencias en relación con los recursos disponibles per cápita de estas CC.AA. en relación con las de régimen común. Ver Zabalza y López-Laborda, 2014, entre muchos otros.

¹⁸ En rigor, la competencia corresponde a cada uno de los tres Territorios del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra, cuyas administraciones tributarias gestionan también todos los impuestos estatales, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los impuestos especiales y en el impuesto sobre el valor añadido.

¹⁹ Salvadori (2015) analiza la posible presencia de externalidades en las políticas de control de impuestos desarrolladas por las autoridades forales y obtiene que, durante los años de actividad terrorista, los ciudadanos de Navarra y el País Vasco percibían una relajación de las mismas, con la finalidad de compensar los costes ocasionados por el terrorismo. Ahora bien, una vez controlado por el impacto del terrorismo, los ciudadanos de los territorios forales tienen una percepción de las políticas de cumplimiento fiscal mucho más laxa que los ciudadanos de las demás regiones, sugiriendo que puede haber una significativa diferencia entre las políticas de cumplimiento de los dos regímenes de administración tributaria.

GRÁFICO 3.2

PORCENTAJE MEDIO DE RESPUESTAS CORRECTAS (2014-2017): CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN Y CC.AA. FORALES



Fuente: Cálculos propios a partir de encuestas del CIS.

la comunidad foral (únicamente tres puntos porcentuales más que en las CC.AA. comunes), un 10% en el caso de los impuestos especiales y un 16% en el IVA. Al margen de que estas encuestas del CIS no sean representativas estadísticamente por CC.AA., estos sorprendentes resultados requieren de un análisis pormenorizado que confiamos podamos realizar en un futuro y que se escapa, en todo caso, del objetivo de este capítulo.

4. CONCLUSIONES

Los sistemas fiscales y las administraciones tributarias responsables de su correcta aplicación deben hacer frente en la actualidad a numerosos desafíos derivados de la globalización económica, el desarrollo de las nuevas tecnologías y la digitalización. Estos retos afectan a las administraciones tributarias de todos los países y requieren, en gran parte, de enfoques globales que pasan por reforzar la colaboración internacional tanto en el ámbito del diseño de los impuestos, adaptando conceptos de fiscalidad internacional a una nueva realidad, como en el de la cooperación entre las administraciones tributarias nacionales.

En España, junto al reto global anterior, la Administración tributaria se encuentra ante la necesidad de adaptar su organigrama a la realidad de un país descentralizado en el cual las CC.AA. perciben la recaudación de numerosos impuestos, teniendo también poder normativo en algunos, pero en cambio siendo responsables de la gestión únicamente de impuestos menores. La responsabilidad fiscal también pasa por participar en la aplicación y control de los impuestos.

Una Administración tributaria integrada, de la cual formen parte el Gobierno central y las CC.AA., permitiría reforzar la responsabilidad fiscal de estas últimas ante sus ciudadanos. Además, una administración integrada permitiría aprovechar economías de escala que reducirían el coste total de administrar y de cumplir con los impuestos, así como facilitar una mayor compartición de toda la información tributaria disponible. Igualmente, para aprovechar las ventajas derivadas de una Administración tributaria integrada, las comunidades forales también deberían participar en las mismas.

La experiencia de Canadá con la *Canada Revenue Agency* constituye una buena referencia a considerar, por su flexibilidad a la hora de adaptarse a las preferencias de las diferentes provincias, de manera que todas se sientan satisfechas con su estructura. Lógicamente, en la práctica, esto únicamente se puede alcanzar si su desarrollo se efectúa de manera gradual, y existe una voluntad política para combinar el respeto a preferencias diferentes junto con una mejora global de la administración de los impuestos en España.

BIBLIOGRAFÍA

ALSTADSÆTER, A., JOHANNESSEN, N. y ZUCMAN, G. (2018). Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality. *Journal of Public Economics*, 162, pp. 89–100.

ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2006). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005. Documentos de Trabajo 10/06*. Instituto de Estudios Fiscales.

BANKMAN, J., NASS, C. y SLEMMER, J. (2016). Using the "Smart Return" to Reduce Evasion and Simplify Tax Filing, *Tax Law Review*, 69, pp. 459-484.

CANADA CUSTOMS y REVENUE AGENCY (2000). *Federal Administration of Provincial Taxes. New Directions*, Department of Finance Canada.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (varios años). *Opinión pública y política fiscal*.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autónoma*.

COMISIÓN EUROPEA (2017). *Un sistema impositivo justo y eficaz en la Unión Europea para el Mercado Único Digital, COM(2017) 547 final*.

DEVEREUX, M. y VELA, J. (2017). Implications of Digitalization for International Corporate Tax Reform. En S. GUPTA, M. KEEN, A. SHAH y G. VERDIER (Eds), *Digital Revolutions in Public Finance*. Fondo Monetario Internacional.

DURÁN CABRÉ, J. M. y ESTELLER MORÉ, A. (2017). Hacia un sistema fiscal compartido, en *IEB Report 1/2018*.

— (2018). ¿Qué hacer para aflorar el fraude fiscal? Diseño tributario y gestión. En S. LAGO (Dir.), *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? ¿qué podemos hacer?* Estudios de la Fundación. Serie Economía y Sociedad. Madrid: Funcas.

DURÁN-CABRÉ, J. M., ESTELLER-MORÉ, A., MAS-MONTSERRAT, M. y SALVADORI, L. (2018). La brecha fiscal: estudio y aplicación a los impuestos sobre la riqueza. *IEB Working Paper 2018/15*.

DURÁN-CABRÉ, J. M., ESTELLER MORÉ, A. y SALVADORI, L. (2014). Empirical evidence on horizontal competition in tax enforcement. *International Tax and Public Finance*, 22(5), pp. 834-860.

— (2016). Empirical evidence on cooperation between sub-central tax administrations. *Journal of Tax Administration*, 2(2), pp. 24-46.

DURÁN-CABRÉ, J. M. y SALVADORI, L. (2017). Análisis económico de la administración tributaria. *Papeles de Economía Española*, 154, pp. 112-130.

ESTELLER MORÉ, A. (2015). Una anomalía en la financiación autonómica, blog RIFDE. Disponible en: <http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2015/04/07/anomalia-en-la-financiacion-a-esteller.html>

FUEST, C. (2018). La coordinación fiscal europea en el impuesto sobre sociedades: Introducción al debate. En J. M. DURÁN y A. ESTELLER (Eds.), *Impuesto sobre sociedades, ¿quo vadis? Una perspectiva europea*. Barcelona: Edicions de la Univesitat de Barcelona.

GARCÍA-HERRERA BLANCO, C. (2018). La adaptación del impuesto sobre sociedades español al proyecto BEPS de la OCDE y el G20, y a la Directiva antielusión fiscal. En J. M. DURÁN y A. ESTELLER (Eds.), *Impuesto sobre sociedades, ¿quo vadis? Una perspectiva europea*. Barcelona: Edicions de la Univesitat de Barcelona.

GUPTA ET AL. (2017). Introduction: Reshaping Public Finance. En S. GUPTA, M. KEEN, A. SHAH y G. VERDIER (Eds.), *Digital Revolutions in Public Finance*. Fondo Monetario Internacional.

JACOBS, B (2017). Digitalization and Taxation. En S. GUPTA, M. KEEN, A. SHAH y G. VERDIER (Eds.), *Digital Revolutions in Public Finance*. Fondo Monetario Internacional.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2013). La Descentralización Tributaria a las Comunidades Autónomas en España: Desafíos y Soluciones. En A. ESTELLER y J. M. DURÁN (Dir.), *Por una verdadera reforma fiscal*, Barcelona: Ariel.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. y TIMOFEEV, A. (2005). Elección entre modelos centralizados y descentralizados para la administración fiscal. En N. BOSCH y J. M. DURÁN CABRÉ (Eds.), *La financiación de las Comunidades Autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Publicacions i Edicions UB.

OATES W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, pp. 1120-1149.

OCDE (2018). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018*. OECD.

ONRUBIA, J. (2015). La administración tributaria en España: diagnóstico y propuestas de reforma. En J. M. DURÁN y A. ESTELLER (Dir.), *De nuestros impuestos y su administración*. Barcelona: EconomíaUB, Publicacions i Edicions UB.

RODDEN, J., ESKELAND, G. S. y LITVACK, J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J. (2017). El impuesto sobre beneficios desviados (Diverted profits tax). *mimeo*.

SALVADORI, L. (2015). Does tax enforcement counteract the negative effects of Terrorism? A case study of the Basque Country. *IEB Working Paper N. 2015/09*.

SLEMROD, J. (1990). Optimal taxation and optimal tax systems. *Journal of Economic Perspectives*, 4, pp. 157-78.

— (2015). Administración tributaria y sistemas fiscales. En J. M. DURÁN y A. ESTELLER (Eds.), *De nuestros impuestos y su administración*. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona.

STRUMPF, K. S. (2002). Does Government Decentralization Increase Policy Innovation? *Journal of Public Economic Theory*, 4(2), pp. 207-241.

WHICKER, H. (2017). The measurement of tax gaps. En *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. París: OECD Publishing.

ZABALZA, A. y LÓPEZ-LABORDA, J. (2014). The Uneasy Coexistence of the Spanish Foral and Common Regional Finance Systems. *WP-EC 2014-02*. IVIE.

ZUCMAN, G. (2013). The Missing Wealth of Nations, Are Europe and the U.S. net Debtors or net Creditors? *Quarterly Journal of Economics*, 128, pp. 1321-1364.

CAPÍTULO IV

Crisis y recuperación de la estabilidad presupuestaria: carencias de su marco institucional

David Ramos Muñoz

Violeta Ruiz Almendral

1. INTRODUCCIÓN: LA VINCULACIÓN ENTRE LA ESTABILIDAD FINANCIERA Y LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

La relación entre estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera no es inmediatamente evidente, pues el conjunto de normas que conforman la estabilidad presupuestaria, por un lado, y el sistema normativo que configura la moneda única y la supervisión financiera, por otro, no tienen conexiones inmediatas. A eso hay que añadir que en el ámbito académico con frecuencia se examinan ambos ámbitos, y sus consecuencias, por separado, como si de compartimentos estancos se tratase, cuando lo contrario es cierto: tanto las normas como las situaciones que en ellas se abordan son vasos comunicantes. Ello será particularmente evidente en las crisis de 2008-2013 (financiera, económica y finalmente, y a resultas, fiscal).

Entender la vinculación que se produce en la práctica, de manera prácticamente automática, casi natural, y comprender, a su vez, la vinculación jurídica que se establece a nivel de principios estructurales, es imprescindible para poder examinar de forma crítica las soluciones adoptadas para hacer frente a las citadas crisis.

En este trabajo pretendemos poner de manifiesto dicha vinculación para abordar, de manera necesariamente resumida, las que consideramos son las carencias más sobresalientes del diseño institucional de la estabilidad presupuestaria. Tales carencias son el pecado original de las normas que gobiernan la disciplina fiscal en el Derecho de la Unión Europea (UE), que por tanto es Derecho interno español. En este lugar conviene recordar una obviedad: la distinción entre Derecho español-Derecho de la Unión Europea es útil a efectos descriptivos, con carácter previo a comprender las relaciones entre las distintas reglas y procedimientos existentes, pero siempre que con esta distinción no se pierda de vista que, desde una perspectiva jurídica, el Derecho de la Unión es, en todo caso, derecho interno. En el caso de las reglas fiscales, dado que son los Estados miem-

bros, y no sus entes subcentrales, los responsables ante las instituciones europeas –que a su vez ha de tenerse presente que se integran por los propios Estados, no siendo por tanto extrañas a estos–, lógicamente en Estados compuestos resulta necesario que el legislador nacional arbitre los mecanismos necesarios para trasladar las reglas de disciplina fiscal a todos los entes con autonomía financiera (y presupuestaria, por tanto), estableciendo así pactos “internos” de estabilidad presupuestaria.

Los problemas de diseño institucional a que acabamos de hacer referencia no son teóricos, sino que de hecho se ponen de manifiesto en todas las controversias que ha suscitado, y sigue suscitando¹, el marco de control de las normas de la Unión Europea cuando se proyecta sobre los presupuestos nacionales.

Veamos, de forma necesariamente simplificada, cuál es exactamente esta vinculación que podemos denominar automática entre estabilidad financiera (macro y micro) y estabilidad presupuestaria. Pensemos, para ello, en una situación hipotética, a partir de un país imaginario, que podríamos llamar “Castizia”, en la que tiene lugar una crisis, y se adoptan distintas medidas, lo que se desarrolla en las siguientes fases:

- En el año n Castizia planifica sus presupuestos. En la fase i la situación es aparentemente desahogada, con un crecimiento del PIB del 3,5%, que da lugar a un superávit presupuestario. Los bonos del Estado, que en Castizia se emiten a 2, 3, y 5 años, se negocian con fluidez en el mercado, forman una parte importante de la cartera de las entidades bancarias, y se utilizan como contrapartida en las operaciones de mercado abierto ejecutadas entre el banco central y las “contrapartes elegibles”. No preocupa excesivamente que un alto porcentaje de dicha deuda se encuentre también en manos de entidades extranjeras. Las entidades bancarias de Castizia, por su parte, poseen un colchón de capital por encima del mínimo exigido, calculado sobre la base de sus activos ponderados por riesgo. La exposición de dichas entidades a los mercados internacionales, a los que recurren para financiar una parte de sus activos, no parece grave, teniendo en cuenta la rentabilidad y riesgo de los activos.
- Pasado un tiempo, en el año $n + 2$ (fase ii), la economía se deteriora, en parte como resultado de una crisis financiera internacional, que provoca un retrai-

¹ El caso más reciente es el presupuesto presentado por Italia para 2019, país con respecto del que se ha iniciado la fase preliminar del procedimiento de déficit excesivo, que implica la emisión de un informe por parte de la Comisión, lo que ha tenido lugar el 21 de noviembre de 2018 (art. 126.3 TFUE). Pero también el proyecto o borrador de Presupuesto (Draft Budgetary Plan) para 2019 que ha sido presentado por España ha sido objeto de un informe preliminar (art. 7 Reglamento 473/2013) en el que se pone de manifiesto el riesgo de incumplimiento.

La página web de la Unión Europea en la que se contiene la información sobre los procesos de supervisión (Reglamento 473/2013) está, en su versión más detallada, en inglés (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2019_es [Acceso: 22.11.2018]).

miento de la inversión extranjera, y la oferta de liquidez. Con la reducción de la inversión extranjera, y el menor acceso a la liquidez de las entidades nacionales, se frena en seco la expansión, guiada por una burbuja inmobiliaria. Los activos dudosos (cuando no claramente tóxicos) comienzan a acumularse en los balances de los bancos. El supervisor bancario se ve forzado, ante el deterioro de los balances, a exigir capital adicional, pero no hay demanda suficiente porque los mercados internacionales no tienen apetito, y los ahorradores nacionales, muy endeudados, aún menos: es materialmente imposible colocar el capital y productos híbridos necesarios para cumplir con las medidas de capital, lo que a su vez pone en riesgo los balances. Ha comenzado el círculo vicioso (que en muchos casos desembocará en intervención de entidades de crédito o rescate, en otros).

- La ralentización económica dispara los estabilizadores automáticos, que aumentan junto con otras partidas de gasto. Empieza la fase iii con todas sus consecuencias, que se producen al mismo tiempo:
 - El incremento de gasto automático, junto al desplome de los ingresos públicos, provoca que Castizia deba plantear unos presupuestos con un porcentaje de déficit sustancialmente superior al esperado, así como aprobar una emisión masiva de deuda pública. El problema es que esta deuda debe colocarse entre inversores minoristas con apetito limitado, bancos muy deteriorados, y mercados internacionales retraídos. Hay dificultades para colocar las nuevas emisiones. Estas dificultades, unidas a otras turbulencias, provocan que las agencias de calificación rebajen dos grados la calificación crediticia de los bonos del Estado de Castizia. Esto a su vez encarece la emisión futura de deuda, trasladando al menos parte del problema también al futuro.
 - Mientras tanto, es preciso reforzar la garantía de devolución del dinero prestado, ya que la bajada de la calificación del crédito pone en duda la credibilidad del sistema. Las autoridades de Castizia consiguen convencer al órgano democrático, el Parlamento, de la necesidad de reforzar las reglas fiscales, con la finalidad de dar seguridad a los mercados de deuda de que no habrá un impago de los compromisos adquiridos (*default*).
 - En esta fase iii, y también con el doble propósito de ganar margen presupuestario y mandar un mensaje a los acreedores, se adoptan algunas medidas de recorte de gasto público, así como de incremento de ingresos, si bien estas últimas tienen un efecto inmediato menos evidente, ya que la primera consecuencia de la crisis económica es la reducción de ingresos tributarios, que son además el principal ingreso público (más del 80%).
- En el año $n + 3$, la situación de algunos de los bancos se vuelve insostenible, al no haberse podido colocar el capital adicional. En algunos casos hay dudas

incluso sobre si los títulos híbridos emitidos por las entidades se han comercializado correctamente entre los clientes de dichas entidades, esto es, cumpliendo con los requisitos de transparencia exigibles a las entidades financieras.

- En esta fase iv, el supervisor se ve en una posición comprometida, ya que, por un lado, debería realizar una investigación para comprobar si se han cumplido los requisitos de transparencia. Por otro lado, si la conclusión es que no se han cumplido, obligar a las entidades a devolver el dinero invertido puede afectar, de manera irreversible a su ya delicada situación patrimonial.
- En este clima de incertidumbre, es preciso intervenir varias entidades. Sin embargo, en ausencia de un marco institucional que permita una gestión ágil de la crisis bancaria, el Estado debe utilizar fondos públicos para evitar la destrucción de valor, mediante ayudas para fortalecer la liquidez de los bancos que posean activos de calidad que puedan usar como garantía, y ayudas para fortalecer la solvencia, mediante la inversión en el capital de varios de los bancos.
- Lo anterior, sin embargo, culmina el proceso de transformación de la deuda, de deuda privada en deuda bancaria, y en deuda pública. El resultado es que los bancos nacionales poseen menos capacidad de absorber la deuda pública que el Estado necesita colocar en el mercado, a menos, claro está, que el supervisor sea un poco más laxo en el cálculo de los requisitos de capital, por ejemplo, manteniendo una ponderación de riesgo de "0" en los bonos del Estado, a pesar de que estos se consideren por las agencias de *rating* solo un escalón por encima de la inversión de alto riesgo. Ante la situación de los bancos nacionales, los mercados internacionales no son una alternativa, ya que los inversores son aún más reacios ante el deterioro evidente de la situación.
- En fin, la fase iv es crítica; la situación parece encontrarse en una espiral fuera de control, donde una crisis bancaria conllevaría pérdidas para el Estado y los inversores, que sacudiría el mercado financiero, y se trasladaría al mercado de deuda soberana, y una crisis soberana se trasladaría, igualmente, al mercado financiero.
- La única solución, y la que finalmente se lleva a cabo, consiste en que el único operador con capacidad (casi) ilimitada de gasto, el banco central, adquiera bonos del Estado en el mercado, hasta suplir el papel de los recelosos inversores privados (ayuda de liquidez); un fondo internacional creado al efecto proporcione los fondos necesarios al Estado para que realice la intervención necesaria en el mercado bancario (ayuda de solvencia) y ello a cambio de que el Estado se someta a un programa de ajuste, en el que deberá indicar las premisas bajo las cuales la reducción del gasto, y el crecimiento económico, permitirán devolver la economía a la senda de la sostenibilidad.

Esta intervención de urgencia, en suma, mitiga una crisis económico-financiera, pero al coste de generar una crisis institucional y una crisis de legitimidad política en la ciudadanía: ¿Puede el banco central realizar una compra masiva de bonos del Estado? ¿En qué consiste la restructuración del sector bancario? ¿Cómo se puede asegurar la coherencia entre la supervisión individual de los bancos y la estabilidad del sistema? ¿Cuál es la legitimidad de la intervención del fondo de rescate? ¿Puede este exigir al Estado una contención del gasto? ¿No se trata esta de una función del parlamento y el gobierno? ¿Cuáles son, por tanto, los controles a los que están sujetos la actuación del banco central como autoridad monetaria, el supervisor bancario, la intervención de los bancos, el fondo de rescate y el gobierno y el parlamento en su función presupuestaria?

La crisis de legitimidad es también evidente; una cuestión no menor, como se ha revelado, es el efecto en la población de que se empleen fondos públicos para la “estabilización” del sistema financiero al mismo tiempo que se reduce el gasto público social y/o los salarios de los empleados públicos (por ser este y aquellos particularmente fáciles e inmediatos de recortar) y, con frecuencia, al tiempo que se incrementan los tipos impositivos también de forma que tenga efecto inmediato en las arcas públicas, lo que generalmente requiere subir los tipos de la imposición al consumo.

El relato de *Castizia* evidencia cómo se transmiten las crisis financieras a las soberanas, y pone, además, de manifiesto la citada conexión, casi automática o natural, entre la estabilidad financiera y la disciplina presupuestaria. Esa conexión, inherente a la propia lógica de ambas, se ha evidenciado con particular crudeza con los efectos de la Gran Recesión y las medidas adoptadas para salir de la misma. En el momento de redactar estas líneas (noviembre de 2018) algunas editoriales en prensa económica (notablemente, la revista *The Economist*) vaticinan ya una nueva crisis financiera, y por ende, económica.

Este es, pues, un capítulo de crisis, económica, financiera, e institucional, pero no es solo un capítulo de crisis. De hecho, si algo cabe lamentar, ya desde el principio es que haya sido a golpe de crisis, financiera, económica, institucional, como hemos (re)descubierto de forma generalizada las carencias del marco de la estabilidad, ya descritas en la literatura especializada.

La crisis puso de manifiesto la necesidad de incorporar la estabilidad como un concepto de política económica, monetaria, financiera y legislativa, programático, pero también interpretativo, así como de robustecer las conexiones entre las diferentes dimensiones de la estabilidad.

Estas conexiones se han hecho explícitas en los mecanismos de rescate, que se apoyan en un fortalecimiento de la estabilidad presupuestaria. Sin embargo, en los Estados miembros de la Unión Europea no existe todavía una cultura asentada de estabilidad presupuestaria, aunque se hayan dado pasos en esa dirección. Este es, por tanto, un momento particularmente oportuno para reflexionar sobre las posibles carencias del

marco institucional de la estabilidad, y la falta de conexión normativa suficiente entre los pilares de la estabilidad financiera y presupuestaria.

En las líneas que siguen se examinarán las razones teóricas que apoyan la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria, y que apoyarían también la de la estabilidad financiera (II), así como los primeros intentos de constitucionalización de reglas fiscales, y sus principales conclusiones (III). A partir de ahí, se abordará la transformación del marco de la disciplina presupuestaria (2011 en adelante), y a consecuencia de los problemas de (in)estabilidad financiera (IV). El estudio anterior nos permite concluir qué carencias fundamentales tiene el vigente marco jurídico, que en tanto que procedente del Derecho de la Unión Europea, es lógicamente derecho interno de los Estados de la Unión.

2. LOS PROBLEMAS DE LA “CONSTITUCIONALIZACIÓN” DE LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ESTABILIDAD FINANCIERA: RAZONES Y MODELOS ADOPTADOS

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contiene veinticuatro menciones de la estabilidad, fundamentalmente vinculada a la “estabilidad de precios” como objetivo de la política económica y monetaria (arts. 2, 119.2, arts. 140, 141, 219, 282), y objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales (art. 127.1), que ha de salvaguardar también la “estabilidad del sistema financiero” (arts. 25, 127.5), así como contribuir “a una buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero” (art. 3, 25). El TFUE también se refiere a la estabilidad en conexión con la disciplina presupuestaria (arts. 121, 126 y 139). Este enunciado de principios no agota los que informan la arquitectura normativa.

En cuanto a las instituciones diseñadas para soportar el sistema, en el caso de la estabilidad financiera, esta se deja en manos del Banco Central Europeo (BCE) y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que llevan a cabo la dirección de la política monetaria.

La política económica y presupuestaria permanece, sin embargo, en el diseño constitucional, en manos de los Estados miembros, lo que explica que en sus manos esté también la propia supervisión de la disciplina presupuestaria que arbitra el art. 126 TFUE, que depende como es sabido de la Comisión y del Consejo. Esta disociación entre política monetaria y políticas económicas y presupuestarias es única en el mundo, como tantas veces se ha señalado.

La pregunta de si es conveniente, o útil, constitucionalizar las reglas de disciplina presupuestaria y las reglas del sistema de supervisión financiera, se puede abordar desde distintas perspectivas. Normalmente se examina desde la perspectiva constitucional interna, analizando en concreto si tiene sentido para la tradición existente o es un mero trasplante, así como en qué medida puede socavar otros principios constitucionales.

Este examen está abocado al fracaso, pues el análisis de la constitucionalización de estas reglas cuando se trata de la Unión Europea no puede hacerse desde una perspectiva únicamente interna: las constituciones de los Estados miembros son constituciones europeas, y ello es particularmente evidente en el caso de la constitución económica (fundamentalmente, aunque no solo, Título VII, en la Constitución española).

Específicamente, el dato de que el art. 135 de la Constitución española fuera reformado es útil porque arbitra y ordena el procedimiento interno de estabilidad presupuestaria. Pero no supone un cambio jurídico de calado, pues incorporado o no a la Constitución, la estabilidad vincula al legislador español (al presupuestario en particular) dada su naturaleza constitucional ya derivada del art. 126 del TFUE y el marco jurídico que lo desarrolla.

Veamos de forma breve los problemas que rodean a la pregunta de si se debe, y cómo, constitucionalizar este tipo de principios.

2.1. La imperfecta constitucionalización de la estabilidad presupuestaria

Las razones tradicionales para establecer algún tipo de norma fiscal dura, constitucional o al menos difícil de reformar, son las siguientes: la generación de deuda y déficit públicos es hasta cierto punto invisible, como lo es la conexión entre el sistema de ingresos (casi el 90% tributarios en los Estados de nuestro entorno) y el sistema de gasto público. Una regla fiscal limita el incentivo a incrementar la deuda, evitando así el incómodo y políticamente complejo proceso de pedir más dinero a los ciudadanos a través del sistema tributario (por todos, Hernández de Cos, 2011; Díaz Roldán y Cuenca, 2014).

Específicamente en una unión monetaria, la lógica de constitucionalizar la disciplina presupuestaria radica en evitar los denominados *inflationary debt bail-outs*, o lo que es lo mismo, una situación en la que el resto de miembros de la Unión pueda sufrir los efectos de una política fiscal arriesgada por parte de un Estado, debiendo por ello acudir a su rescate (Eichengreen y Wyplosz: 1998; Wyplosz, 2013; De Grauwe, 2011, 2012 y 2013; Ruiz Almendral, 2008 y 2017).

La plasmación constitucional de este tipo de reglas pretendería neutralizar la inflación, por un motivo similar, el peligro de que se produzca un traslado de la presión inflacionaria a otros Estados, produciendo efectos de desbordamiento (*spillovers*). Un pacto de estabilidad forzaría idealmente a los Estados a internalizar los efectos desbordamiento de los tipos de interés internacionales que estarían asociados a la existencia de diferentes políticas financieras y económicas descoordinadas.

Existiendo razones para la adopción de este tipo de reglas, el concreto modelo adoptado en la Unión Europea se revela pronto como excesivamente rígido, incluso miope, y con una elevada carga burocrática.

Es evidente que, por definición, la adopción de reglas de disciplina presupuestaria supone una limitación del margen de actuación de los Estados (Eichengreen y Wyplosz: 1998; Wyplosz, 2013), pero su diseño es clave, porque con ellas se puede incrementar el riesgo moral (*moral hazard*), pues al existir las reglas “prefabricadas”, de piloto automático, no sería necesario desarrollar mejor la política fiscal. A ello se debe añadir las críticas, ya clásicas, de lo arbitrarias que serían las cifras iniciales (3% de déficit, y 60% de deuda; véase, entre otros, Eichengreen, 1992 y 2003).

La puesta en marcha de las normas, su aplicación en la práctica, no despejó totalmente las dudas (Tuori, 2012). Al adoptar estas reglas se produce un paradoja que quedará reflejada posteriormente en toda su complejidad cuando se produzcan los primeros incumplimientos del Pacto de Estabilidad, y también durante la Gran Recesión: una interpretación excesivamente rígida de las normas que lo integran pueden acarrear el efecto inverso, por la limitación de las posibilidades de actuación de los Estados miembros para coordinar sus políticas económicas y actuar ante una crisis. Este efecto, de manos atadas, se ha visto agravado con la vinculación, a partir de la crisis, entre las lógicas de la estabilidad y las de los sistemas de rescate. En el extremo, la lógica del sistema de rescate, por definición excepcional y limitada en el tiempo, cuando permea en la lógica de la estabilidad presupuestaria, la termina poniendo en peligro.

A lo anterior debe añadirse algo que es también evidente, y es que el problema de la constitucionalización de este tipo de reglas en la Unión Europea, como sucede con otros mecanismos y reglas del Tratado, es la falta de tradición de estos principios en algunos ordenamientos, lo que explica la asunción asimétrica de este tipo de reglas en los distintos Estados miembros (Fabbrini, 2013; Ruiz Almendral, 2017).

2.2. La no constitucionalización de la estabilidad financiera

Como se expondrá en lo que sigue, las normas de estabilidad presupuestaria se recuperan y reforman precisamente para salvaguardar la estabilidad del sistema, esto es, en apoyo de la propia estabilidad financiera y monetaria. Sin embargo, el debate que se ha producido en la Unión Europea, y en sus Estados miembros, con la constitucionalización de las reglas fiscales sencillamente no ha tenido lugar en el caso de la estabilidad financiera, que de hecho no es en sí misma un principio constitucional en sentido propio. Y ello a pesar de que la arquitectura misma de la supervisión financiera se explica a partir de la estabilidad.

El motivo de que las reglas y principios de la estabilidad financiera y monetaria no aparecieran como tal en las constituciones de los Estados miembros, ni en el TFUE, era que hasta hace poco, materias como la supervisión bancaria tenían una dimensión “microprudencial”. El marco de Basilea (el primero de 1988) se centraba claramente en un modelo de solvencia para cada banco considerado a nivel individual. La premisa parecía ser que, si se mantenían solventes los bancos, el sistema en su conjunto sería

solvente, y, por tanto, estable. No parecía, por tanto, necesario adoptar un concepto de estabilidad o principio a nivel de sistema, pues ello simplemente conduciría a un excesivo intrusismo estatal, sin obtener nada a cambio.

Tampoco la Constitución española menciona la “estabilidad monetaria”, debiendo considerarla incluida dentro de la “estabilidad económica” del artículo 40 CE. Este objetivo o función es de importancia relativamente reciente en nuestro constitucionalismo, y ello como resultado de la incorporación a la UE, y la unión monetaria, que condujo a su constitucionalización en el ahora Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En contra de esto podría decirse que la extrapolación banco-sistema incurre en una “falacia de composición” (*fallacy of composition*), ya que puede haber factores macroeconómicos, o estructuras de sistema, que aumenten su fragilidad, a pesar de que los nodos individuales sean solventes, de modo que una situación de inestabilidad baste para poner en peligro el sistema. Esto es exactamente lo que sucede en la fase ii de Castizia.

Este razonamiento, sin embargo, es relativamente reciente, y aún no ha podido incorporarse al acervo jurídico, y, aún menos, al constitucional.

Al igual que sucede con la disciplina presupuestaria, también en este ámbito, el TFUE adopta una concepción germánica del papel del banco central, en la que la preocupación sobre su independencia es esencial; la preocupación del modelo es restringir y delimitar las competencias, lo que contrasta con otros modelos de nuestro entorno². Ello tiene al menos tres implicaciones en el diseño del banco central, de gran relevancia práctica: primero, la delimitación del mandato, de las competencias, se percibe como un aspecto de trascendencia constitucional, de ahí que se recoja en la Constitución alemana (art. 88) y, por extensión, en los tratados fundacionales de la UE (arts. 13.1, 123 y 127 TFUE). Segundo, se “codifica” la función del banco, y se define de manera restringida, supeditando la dimensión operativa a la funcional. Tercero, se codifican una serie de prohibiciones o líneas rojas, como es la prohibición de asistencia financiera (art. 123.1 TFUE).

Es decir, no solo no se constitucionalizan los principios de estabilidad financiera y monetaria, sino que sí se constitucionalizan reglas que, a la postre, limitan el eventual margen de actuación. Como ya se había advertido (Grauwe, 2011; Wyplosz, 2013), en una

² Así por ejemplo la Federal Reserve Act consagra un mandato doble, de mantener la estabilidad de precios, y alcanzar el pleno empleo, sin establecer ningún mecanismo para arbitrar entre ellos, lo que pone de manifiesto que la extralimitación de competencias no es una preocupación tan perentoria. Por poner otro ejemplo más cercano, la Bank of England Act, de 1998, que debería estar más adaptada a la filosofía de los Tratados, establece, claramente, características distintas. Ciertamente, la ley estableció, como regla, el mismo tipo de independencia para el Banco de Inglaterra, en la formulación de la política monetaria, pero la sección 10, que recoge dicha independencia, e inaugura la Parte de “Política Monetaria” de la ley, habla de *Operational responsibility*.

unión monetaria que se diseña de forma que el banco central no podrá actuar como prestamista de último recurso, la disciplina fiscal requiere que, o bien no se produzcan crisis bancarias, o bien exista un fondo o recursos de emergencia que puedan ser utilizados. A esa finalidad responden los sistemas de rescate, pero conviene no olvidar que la necesidad de que se tenga que recurrir a ellos se genera por el propio diseño institucional de la estabilidad financiera, con el limitado y defectuoso mandato del banco central (Tirado, 2015; Lamandini, Ramos Muñoz y Solana, 2017; Lamandini, Lusignani y Ramos Muñoz, 2017).

Como es conocido, el sistema de rescates se elabora a pesar de las anteriores líneas rojas, y de las deficiencias de su construcción. Las deficiencias del modelo no tienen solo que ver con la ausencia de reglas, sino de principios, que permitan dar respuesta a preguntas obvias: cómo se gestiona una política monetaria única en países con realidades muy diferentes, cómo se relacionan la supervisión con la política monetaria, cómo se concilia una política monetaria europeizada y una liquidez de último recurso nacionalizada.

Tampoco ello impedirá el programa de compra en el mercado (sin límite cuantitativo) de bonos de Estados miembros de la zona del euro que se encontrasen en situación de dificultad (Outright Monetary Transactions, OMT), siempre que se hubiesen sometido a un programa de ajuste, diseñado por el Banco Central Europeo, y que fue decisivo para cambiar el rumbo de la Gran Recesión en la Unión Europea.

Ahora bien, debe destacarse que su construcción jurídica se asienta en bases poco sólidas, porque hasta la Gran Recesión la estabilidad financiera y monetaria no es ni siquiera un principio rector de la actuación de las instituciones. La construcción del modelo, y en fin, las dudas de su constitucionalidad, se abordan por el TJUE en los casos *Pringle* (2012) y *Gauweiler* (2015)³. En este último, como es sabido, el TJUE realizó una interpretación funcional, en la que el mandato del Banco Central debía valorarse de acuerdo con su finalidad, que era la consecución de la estabilidad de precios, pero debía incluir también las acciones necesarias para restablecer el denominado “mecanismo de transmisión de la política monetaria”, así como la unidad de la misma⁴. Es decir, si existiesen perturbaciones en dicho canal que impidiesen el uso de los instrumentos convencionales (tipos de interés), o resultasen en una implementación no uniforme, el BCE podía realizar las actuaciones necesarias para eliminar dichas perturbaciones⁵. El hecho de que la medida tuviese un claro impacto en la política fiscal, y que la compra de bonos estuviese supeditada a la sumisión de los Estados a programas de ajuste no suponía motivo suficiente para incardinarla dentro de la política fiscal, porque la condición y requisito

³ Respectivamente: Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 2012, caso C-370/12 Thomas Pringle y Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, ECLI:EU:C:2012:756 (en adelante, *Pringle*); y Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 2015, caso C-62/14, Peter Gauweiler y otros y Deutscher Bundestag, ECLI:EU:C:2015:400 (en adelante, *Gauweiler*).

⁴ *Gauweiler* [47].

⁵ *Gauweiler* [50].

principal era la existencia de perturbaciones que impedían el correcto funcionamiento del mercado.

Se salva el sistema, su construcción jurídica, pero se evidencia que el marco institucional no era idóneo para gestionar situaciones en las que las fricciones-perturbaciones impedían la transmisión de la política monetaria. La política fiscal carecía de un mecanismo estable de financiación de último recurso (*fiscal backstop*) y la política monetaria se encontraba sometida a demasiadas constricciones como para usarla de forma segura. Lo anterior pone de manifiesto un panorama donde la estabilidad era, a nivel constitucional, un principio de importancia no excesiva en el plano presupuestario y monetario, e inexistente en el financiero.

En fin, estas deficiencias jurídicas, de arquitectura del modelo, se han puesto de manifiesto con particular claridad en la crisis financiera de 2007-2008, y en la casi simultánea crisis bancario-soberana de los años 2009-2012, crisis sin las cuales es posible que un sistema con deficiencias apreciables hubiese seguido andando, renqueante y limitado, sin acabar de convencer, pero tampoco de quebrar.

3. AUGES, CAÍDA Y RECUPERACIÓN DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA (1997, 2005 Y 2011)

La historia de la disciplina presupuestaria en la Unión Europea ha sido relatada ya desde diversas perspectivas, analizándose tanto los problemas de diseño de los primeros modelos (González-Páramo, 2001 y 2003; Eichengreen, 2003; De Grauwe, 2013), su asimétrica adopción por los Estados miembros de la UE (Adams, Fabbri y Larouche, 2014; Ruiz Almendral, 2015 y 2017) como sus sucesivas reformas y paulatina adopción en el sistema español (De Gregorio, 2012 y 2013; Ruiz Almendral, 2008 y 2012) así como los concretos efectos de la reforma del art. 135 CE (Ruiz Almendral, 2012; García Roca y Martínez Lago, 2013; Rodríguez Bereijo, 2016, p. 306), o las consecuencias de las sucesivas reformas nacionales (Cuenca y Ruiz Almendral, 2013, 2014a y 2014b; Ruiz Almendral, 2017), así como el impacto en las comunidades autónomas y entes locales (Cuenca, 2012 y 2016; Tirado, 2014).

A los efectos de este trabajo, interesa insistir en que el marco jurídico de la disciplina presupuestaria, regulado en la actualidad en el art. 126 del TFUE, se vincula y se explica desde el principio por la construcción de la moneda única. En 1992, la mayoría de los Estados de la Unión Europea carecen de reglas específicas de disciplina fiscal, como por otro lado sucede en gran parte del mundo, de manera que será sobre todo a mediados y finales de los años 90 cuando se generalice este tipo de normas (IMF, 2013).

El diseño de la estabilidad adoptado, modelo centralizado, es de procedencia alemana (Artis, 2003; Tuori, 2012; Wyplosz, 2013), olvidando quizá que el trasplante de categorías desde una tradición constitucional como la alemana, donde el principio de esta-

bilidad estaba ya asentado, no resulta sencillo. Aunque hubo un intento preliminar de sentar las bases para una unión monetaria en 1970 (Plan Werner, 1970), no sería hasta el informe Delors (1985)⁶ cuando realmente tendría lugar un punto de inflexión en la integración económica y política, lo que encuentra reflejo en el Tratado de Maastricht (y en la unión monetaria). Sin embargo, desde el primer momento se pone de manifiesto que no iba a ser fácil lograr un acuerdo de mínimos sobre las reglas fiscales (el desacuerdo se evidencia por el rechazo de la primera propuesta en firme alemana, que había sido formulada por Theo Waigel, en noviembre de 1995, al considerarse excesivamente restrictiva).

El problema es que, más allá de existir un cierto acuerdo de que la unión monetaria precisaba de algún tipo de regla fiscal, se establece un modelo centralizado (Wyplosz, 2013), pero no se articula desde el inicio un diseño institucional que permita insertarlas en las instituciones ya consolidadas de los Estados (ciclo presupuestario, tribunales de cuentas y otros órganos de control). De ahí que, incluso tras las reformas de 2011-2013, se vean como normas extrañas a los Estados miembros. Normas que jurídicamente son derecho interno de los Estados, pero no se asumen como tal, sino como impuestas por instituciones europeas.

Como es sabido, en un primer momento las normas de estabilidad, además de incorporarse con carácter general en los tratados, se desarrollan en dos Reglamentos⁷. España, en todo caso, es uno de los primeros países (y de los pocos, Ruiz Almendral, 2017) en adoptar una normativa propia de estabilidad, en el año 2001⁸.

El marco jurídico de la disciplina presupuestaria tiene efectos mixtos en España:

Por un lado, se consigue reformar sustancialmente el marco presupuestario, con una suerte de revolución silenciosa (Pascual García, 2003), adoptando mecanismos nuevos que permiten poner coto a la alteración desmedida y con cierto descontrol de partidas presupuestarias, de manera que no es infrecuente, sino que de hecho es casi la regla, que se lleven a cabo modificaciones de crédito sin financiación prevista, como había denunciado el Tribunal de Cuentas (por todos, véanse Informes anuales de 1997 y 1998; Ruiz Almendral, 2012, p. 81).

Pese a que España dispone de un marco jurídico avanzado en términos relativos, en contraste con la inactividad inicial de otros países de la Unión Europea, no es exagerado

⁶ Commission of the EC, "Commission White Paper to the European Council on Completion of the Internal Market", COM(85) 310 final of 14 June 1985.

⁷ Reglamentos del Consejo número 1466/97, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; y 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

⁸ *Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria*; y *Ley Orgánica 5/2001*, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

afirmar que no se contribuye de manera suficiente a construir una cultura de la estabilidad presupuestaria.

Varios elementos conducen a esta conclusión; por ejemplo, pese a que aproximadamente la mitad del gasto público se gestiona por las comunidades autónomas, la estabilidad presupuestaria apenas se menciona en las reformas del sistema de financiación acometidas en 2001 y en 2009. El incremento sustancial de potestades normativas que supone la ampliación de la cesión de tributos, que adquieren en la práctica la condición de impuestos compartidos, no se vincula, sin embargo, a la exigencia creíble de responsabilidad fiscal, de manera que persiste una desconexión entre los ingresos y los gastos públicos (Ruiz Almendral, 2004). Tampoco las reformas estatutarias de los años 2004-2006 se aprovechan para incorporar los principios de estabilidad presupuestaria (salvo Cataluña). Incluso más adelante, el diseño de los mecanismos de rescate interno no arbitra salvaguardas suficientes que eviten la limitada irresponsabilidad fiscal en el gasto e ingresos públicos autonómicos (Cuenca y Ruiz Almendral, 2014a y 2014b). Fallan, en suma, las reglas y el sistema de incentivos que estas crean (Cuenca, 2012 y 2016; Tirado, 2014).

A la falta de creación de cultura de la estabilidad presupuestaria contribuye, sin duda, cierto desprecio por parte de la academia, de manera que no son pocos los estudios que, desde el Derecho público, asumen que el marco jurídico de la estabilidad es poco menos que un ataque frontal al Estado de derecho, o incluso del Estado de bienestar, llegando a ponerse en duda que se pueda incluso adoptar el tipo de reglas de prioridad en el pago de la deuda pública incorporadas al art 135 CE. La referencia a la prioridad absoluta del pago de los intereses y capital de la deuda pública (art. 135.2 CE) estaba ya ciertamente implícita en la regulación de la deuda pública, por inherente a este mecanismo de financiación, ya que como es sabido el impago de esta pone en marcha una espiral de consecuencias imprevisibles. Sin embargo, algunos comentaristas de la reforma vieron en la regla una norma extravagante, e incluso potencialmente incompatible con el Estado social, con el argumento de que no se puede anteponer el pago de la deuda al de los derechos sociales (una muestra, no aislada, de este modo de razonar puede verse en Embid Irujo, 2012, pp. 169 y 177; de forma más matizada, pero con similar conclusión García Roca y Martínez Lago, 2013, p. 78). Este argumento encierra un curioso desapego respecto de la deuda, como si fuese posible centrarse en el gasto, cerrando los ojos a su financiación. En todo Estado que se financie con deuda, el impago de la misma solo trae consigo una mayor dificultad para refinanciarla en el futuro (fase ii y iii de *Castizia*, véase también Tirado, 2015, además de la extensa literatura sobre la relación entre crisis soberana y financiera, citada por este). Así pues, la dicotomía entre los derechos sociales y la deuda que parecen usar algunos autores como marco de análisis no es tan descriptiva del problema como la dicotomía entre los derechos sociales de hoy y los del mañana. Sin perjuicio de que no se puede examinar el art. 135 CE sin conocer exactamente lo que implica la deuda (y la crisis) soberana, debe señalarse que, como ha apuntado A. Rodríguez Bereijo “sostener que esta reforma constitucional, por los estrictos controles al déficit y endeudamiento públicos, destruye ‘los fundamentos’

del Estado social y democrático de Derecho que nuestra Constitución consagra, es, sin duda, exagerado. Pues solo se puede entender desde una comprensión sesgada (financieramente asimétrica o esquizofrénica) de que el Estado social de derecho es un Estado asentado sobre el endeudamiento público y la expansión ilimitada de las prestaciones de bienes y servicios públicos, pero que olvida las exigencias de un gobierno sano y equilibrado de la Hacienda pública” (Rodríguez Bereijo, 2016, p. 315).

El marco jurídico de la estabilidad presupuestaria europea se reforma en 2005 y, de forma sustancial, entre 2011-13⁹.

El detonante de la primera reforma son los incumplimientos de Francia y Alemania, y la imposibilidad (política) de aplicar el marco de disciplina financiera a estos países. Por un lado, los problemas anunciados por la doctrina (antes y ahora, entre otros, Eichengreen y Wyplosz, 1998; Wyplosz, 2013; Buti y Franco, 2005; De Grauwe, 2011, 2012 y 2013), y olvidados durante el ciclo expansivo, se pusieron de manifiesto con particular claridad en los años 2001-2005; y, por otro lado, la imposibilidad práctica, por falta de mayoría en el Consejo, de aplicar sanciones a Alemania y a Francia, contribuyó a provocar un debate sobre la idoneidad de estas reglas.

Como se había vaticinado, los incumplimientos del *Pacto* no se resolvieron mediante la imposición de sanciones, sino a través de acuerdos políticos. Con todo, ello no sería en sí mismo prueba de su ineficacia, sino de que dichas sanciones representan una función fundamentalmente de advertencia. No estaban pensadas para ser impuestas. Por otro

⁹ Las reformas de 2005 se contienen en los Reglamentos 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97, y 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97.

2) Las reformas de 2011 suponen, además de la modificación de los reglamentos anteriores, la adopción de tres nuevos Reglamentos cuyo objeto es ampliar el marco de supervisión, de manera que se puedan examinar los riesgos posibles del sistema. Este conjunto de seis medidas (llamado *Six Pack*) supone la adopción de estos tres Reglamentos nuevos: El 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; del 1174/2011 relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro. Y, en tercer lugar, del Reglamento 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

Finalmente, se adopta la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, establece criterios específicos de coordinación de los propios proyectos de ley de presupuestos de los Estados miembros. Como corresponde a su tipo normativo, la Directiva precisa de intermediación legislativa por parte de los Estados miembros, lo que tiene lugar mediante el capítulo V (transparencia) de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria.

En 2013 se adopta un marco normativo cuya finalidad es precisamente integrar la supervisión en los ciclos presupuestarios nacionales, lo que se lleva a cabo mediante dos Reglamentos (el llamado *Two Pack*): Reglamento 472/2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; y

473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

lado, es evidente que la sanción más dura puede ser la que impongan los mercados, como había señalado la doctrina ya (Artis 2003; Tirado, 2014 y 2015) y se ha puesto de manifiesto después, con la Gran Recesión.

Aunque la reforma de la estabilidad adoptada en 2005 contiene mejoras en el régimen de la disciplina presupuestaria, pues introduce la necesidad de tener en cuenta el ciclo completo, además de reforzar las medidas preventivas, se pierde entonces una oportunidad para que el marco jurídico de la estabilidad se apropie por los Estados miembros. Las normas del *Pacto* siguen siendo demasiado complejas, lo que seguramente entorpece su "apropiación" o consideración como propias por parte de los Estados miembros, que era otro de los objetivos de la reforma.

La finalidad de la reforma de 2005 pivota sobre una idea no especialmente novedosa, pero que no había sido suficientemente tenida en cuenta en la articulación técnica del proceso de supervisión del déficit, y es que la efectividad del Pacto depende en última instancia de los Estados miembros. La modificación de 2005 no altera sustancialmente el marco jurídico vigente, aunque se refuerza el denominado "brazo preventivo", permitiendo además una mayor adaptación a la situación de cada Estado miembro, de manera que se abandona el concepto unívoco de adherencia al objetivo a medio plazo de mantener una situación de "equilibrio o superávit", que ya no se puede mantener para todos los Estados, además de introducirse elementos de flexibilización, como la mayor agilidad del procedimiento de déficit excesivo y la considerable flexibilización de los plazos (Ruiz Almendral, 2008).

Mientras tanto, en España, la normativa interna se modifica en el año 2006 sin mencionar, ni siquiera en el preámbulo de las normas, la reforma europea. En el ámbito político, y también en el académico, se había generalizado la idea de que las normas de disciplina presupuestaria suponían un ataque al Estado de bienestar. Esta idea, que pervive en la actualidad entre algunos académicos (Martínez Lago, 2018), sin duda contribuye a que el marco jurídico apenas se estudie en profundidad. Llama poderosamente la atención que el mecanismo de veto del Senado, ya presente en la norma de 2001, y que en la actualidad se recoge en el art. 15.6 de la Ley Orgánica de Estabilidad¹⁰, apenas merezca una mención en los trabajos que abordan la estabilidad.

¹⁰ Redacción de 2001: art. 8.2, 2º párrafo: "En el supuesto de que el objetivo de estabilidad fuese aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento".

Redacción actual: "15.6. El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales acompañado de las recomendaciones y del informe a los que se refieren los apartados 4 y 5 de este artículo. En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno. Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento".

No es exagerado concluir que, pese a la reforma de la ley general presupuestaria (estatal), de manera amplia no se crea cultura de la estabilidad, que habría requerido un examen de los procesos presupuestarios, una reforma del Tribunal de Cuentas, que abordara la estructura de ingresos, o el sistema de financiación autonómica (Ruiz Almendral, 2008 y 2012). Tampoco se examinan de forma suficiente, por parte de los juristas, las razones por las cuales algunas comunidades autónomas incumplen las reglas desde el principio, y otras no, de manera que se trata a “las autonomías” como un bloque monolítico, pese a ser evidentes las diferencias entre ellas (por ejemplo, véase los análisis de Ruiz-Huerta y García, 2012; Lago Peñas, Fernández Leiceaga y Vaquero García, 2017).

En la Unión Europea los incumplimientos de la estabilidad habían sentenciado ya el marco jurídico de estabilidad presupuestaria. En cierto modo, es un marco inerte, que genera un ir y venir de documentación presupuestaria para su examen, a través de los programas presupuestarios que son examinados por la Comisión, pero que no ocupa un lugar central en las discusiones sobre integración política, o incluso, sobre reformas mínimas de los sistemas de ingresos tributarios.

Todo cambia en 2010. Entonces se produce una suerte de reviviscencia de la estabilidad presupuestaria, de la mano del sistema de rescates.

De forma paradójica, esta resurrección de la disciplina presupuestaria impide revisar los problemas estructurales del marco de gobernanza. Se pierde la oportunidad de corregir los fallos estructurales de la arquitectura de la disciplina presupuestaria que se habían puesto de manifiesto en la literatura y que nunca han desaparecido.

4. LAS QUIEBRAS DEL SISTEMA (2010-2012) Y LA ESTABILIDAD FINANCIERA COMO MEDIO DE RECUPERACIÓN DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

4.1. La construcción y aplicación del sistema de rescates

De forma resumida, la evidencia de que la situación presupuestaria de Grecia, por otro lado no totalmente desconocida, había levantado el velo sobre la moneda única y era susceptible de generar un pánico en cadena que pusiera en jaque el propio euro, aconsejó poner en marcha un sistema de rescates que, jurídicamente, debió articularse sin eliminar por completo la cláusula de no rescate (*no bail-out*). Así, en el año 2010 la Unión Europea puso en marcha un sistema de rescate a Grecia que desafiaba tanto el marco jurídico entonces en vigor como las creencias establecidas sobre el modelo de gobernanza fiscal.

Para salvar los defectos estructurales del diseño financiero (Tirado, 2015; Lamandini, Ramos Muñoz y Solana, 2017; Lamandini, Lusignani y Ramos Muñoz, 2017), desde

una perspectiva estrictamente jurídica, el sistema se construyó de forma creativa (De Gregorio, 2012 y 2013), por lo que fue preciso encontrar un punto de apoyo que permitiera ponerlo en marcha. Como se ha expuesto, este punto de apoyo fue el marco de la estabilidad presupuestaria, cuyo sistema de supervisión se anudó desde ese momento al sistema de rescates entonces diseñados de forma embrionaria. Brevemente, se reforma el art. 136 TFUE “para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro”, permitiendo que se arbitren sistemas de rescate. Los mecanismos puestos en marcha suponen la creación de un mecanismo nuevo de estabilidad, que en la actualidad es el dirigido por la institución financiera internacional denominada “Mecanismo Europeo de Estabilidad” (“MEDE”)¹¹.

El art. 3 del Tratado MEDE recuerda que el mismo tiene por finalidad “movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros. Con este fin, el MEDE estará facultado para obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos o convenios de índole financiera o de otro tipo con sus propios miembros, entidades financieras u otros terceros”.

En el complejo armazón normativo que compone el sistema de rescates, vinculado a la revisión de los sistemas de supervisión bancaria (Lamandini, Ramos Muñoz y Solana, 2017; Lamandini, Lusignani y Ramos Muñoz, 2017), el principal reto es construir un mecanismo de financiación estable que ni se prevé en los Tratados, ni se pretende establecer de manera permanente, por las conocidas reticencias de algunos Estados miembros.

Es de hecho la ausencia de mecanismos claros de financiación de último recurso la que pone de relieve todos los fallos del sistema de estabilidad presupuestaria, pero también del sistema de supervisión financiera, que se habían podido ignorar hasta ese momento.

El diagnóstico se puede resumir así:

- La ausencia de un concepto de “estabilidad”, con una dimensión “macro”, que permitiese aglutinar y coordinar los esfuerzos de tipo fiscal, monetario y regulatorio-supervisor.
- La ausencia de un marco claro de préstamo de último recurso, de tipo fiscal o monetario, a los Estados o a las entidades.
- La ausencia de un mecanismo que rompiese el círculo vicioso entre bancos y Estados.

¹¹ Antes: Facilidad Europea de Estabilización Financiera (“FEEF”) y Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (“MEEF”).

Estas deficiencias se ponen de manifiesto en la siguiente secuencia lógica, ya vista en el relato de Castizia:

- En una unión monetaria los Estados han perdido la capacidad de realizar políticas contractivas cuando la economía se recalienta, o expansivas en momentos de crisis y deflación.
- El marco de estabilidad presupuestaria hace que los Estados también vean limitada su capacidad de usar instrumentos de política fiscal.
- Todo ello hace que los Estados sean más dependientes de las entidades financieras para colocar sus instrumentos de deuda en el mercado, lo que, a su vez, genera dudas sobre la objetividad con la que dichos Estados pueden desempeñar su función de supervisión y control.
- Al agotarse las alternativas se hace necesario crear mecanismos fiscales de rescate (*ad hoc*) y usar herramientas monetarias de un modo que reviste tintes “fiscales”.
- La intervención mediante herramientas monetarias y fiscales se realiza “condicionada” a programas de consolidación fiscal, y consolidación del sector financiero.

Ante la ausencia de un mecanismo de financiación estable, pues persisten los fallos originales del modelo (Tirado, 2015), y con la finalidad de hacer aceptable, y posible en suma, la articulación de un sistema de rescates se lleva a cabo un rearme del marco normativo de la disciplina presupuestaria, lo que se lleva a cabo en tres frentes: (i) elaborando una suerte de tratado internacional híbrido (cuya naturaleza jurídica plantea numerosas dudas, véase De Witte, 2011 y 2013), (ii) reformando los reglamentos existentes (con la adopción del *Six Pack* y del *Two Pack*); adoptando normativa específica para coordinar los presupuestos de los Estados miembros y, (iii) quizá el más importante, exigiendo a dichos Estados una apropiación de las normas comunitarias, mediante la adopción de normas rígidas en sus sistemas jurídicos (bien normas constitucionales, bien leyes difíciles de reformar, como las leyes orgánicas).

El resultado es desigual, pues no todos los Estados hacen suyas realmente estas normas, dependiendo el resultado final de la propia cultura jurídica preexistente, como era de esperar por otro lado (Cordero González, 2012; Fabbrini, 2012 y 2013; Ruiz Almendral, 2012 y 2017), a lo que debe añadirse que no siempre se construyen los incentivos correctos, ni se aplican, para obtener un resultado aceptable de disciplina fiscal (Cuenca, 2012 y 2016; Tirado, 2014).

Lo relevante es que se apuntala así la necesaria a corto plazo, pero perniciosa a largo plazo, vinculación entre lógica de rescates y lógica de la estabilidad presupuestaria.

El sistema jurídico de disciplina presupuestaria se consideró una herramienta útil, por lo que un marco jurídico que entre 2005 y 2011 está prácticamente inerte, y es aplicado de forma muy irregular (Ruiz Almendral, 2017), se recupera para reforzar el sistema de rescates, y calmar así la posible ansiedad de algunos Estados miembros. Ello solo se consigue en parte, pues desde el primer momento se cuestiona su propia arquitectura, lo que debe solucionar el TJUE en el asunto *Pringle*.

Como es sabido, España recibiría asistencia financiera a través de la denominada "Facilidad Europea de Estabilización Financiera", en el contexto del Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera firmado por España (BOE de 11 de julio de 2011) y que en la actualidad se ha integrado en el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, en adelante). La asistencia financiera externa (el denominado "rescate bancario") fue solicitada en el mes de junio de 2012, y se plasmó en el "Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012" y en el "Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012" (B.O.E. de 10 de diciembre de 2012).

La vinculación entre la asistencia financiera y el procedimiento de déficit excesivo es explícita y se plasma en el punto 29 del citado Memorando (apartado VI "Finanzas públicas, desequilibrios macroeconómicos y reforma del sector financiero"), afirmándose que "[e]xiste una estrecha relación entre los desequilibrios macroeconómicos, las finanzas públicas y la solidez del sistema financiero. Por ello, los progresos realizados en cuanto a la aplicación de los compromisos adoptados conforme al Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), y de las reformas estructurales, a fin de corregir los desequilibrios macroeconómicos detectados en el marco del Semestre Europeo, se vigilarán estrecha y regularmente, en paralelo con el proceso de revisión formal previsto en el presente Memorando", lo que permite reforzar las recomendaciones emitidas por las instituciones europeas (puntos 30 y 31).

El "rescate bancario" determinó, en fin, una supervisión intensa que tiene carácter multilateral (por parte de tres instituciones; la denominada "troika"), de manera que, como se afirma en el preámbulo del citado Memorando, durante el período de prestación de asistencia financiera:

"las autoridades españolas adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la adecuada aplicación del programa. Se comprometen asimismo a consultar *ex ante* con la Comisión Europea y el Banco Central Europeo (BCE) sobre la adopción de toda política relativa al sector financiero que, no estando incluida en este ME, pueda incidir sensiblemente en la consecución de los objetivos del programa (se solicitará igualmente el dictamen técnico del Fondo Monetario Internacional, FMI). Facilitarán también a la Comisión Europea, al BCE y al FMI toda la información necesaria para supervisar los avances realizados en la aplicación del programa y hacer un seguimiento de la situación financiera".

El mecanismo de asistencia financiera aplicado a España ha concluido oficialmente el 23 de enero de 2014, emitido el informe final (disponible en inglés: *“Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain”*, Comisión Europea, Invierno 2014), y sin perjuicio de que continua la supervisión en el marco del proceso de consolidación fiscal.

Las medidas de consolidación fiscal (los “recortes”) adoptadas en 2012-2013 están informadas directamente por el citado rescate, a la vez de por la necesidad de mejorar la credibilidad hacia el exterior (medida por la prima de riesgo).

Finalmente, en España, en todo caso, se han arbitrado sistemas de rescate a las comunidades autónomas (inicialmente, fondo de liquidez autonómica –FLA– y fondo de pago a proveedores –FPP–), y los mismos se anclan al marco existente de disciplina presupuestaria, si bien arbitrando un sistema de controles que dudosamente encaja en la legalidad constitucional, como afirmó el Consejo de Estado en su Dictamen previo a la norma (164/2012).

La reforma del art. 135 de la Constitución española se había producido con anterioridad al citado *Six Pack* y, en todo caso, no supone desde esta perspectiva una transformación sustancial desde una perspectiva estrictamente jurídica, sino más bien la confirmación o culminación formal del proceso de mutación constitucional del título VII de nuestra Constitución que ya había comenzado con anterioridad (Ruiz Almendral, 2008).

En un periodo de tiempo muy breve, la ley orgánica que desarrolla el art. 135 CE¹² ha sido modificada ya en cinco ocasiones¹³. Desde la perspectiva puramente nacional, la conclusión inmediata que cabe extraer del marco jurídico de la estabilidad presupuestaria a partir de 2012 es que esta se vincula a las cuentas territoriales, pero examinando solo su resultado. No se adopta la visión macro, de examen y coordinación de políticas económicas, que se pretende al menos de forma embrionaria con el Semestre europeo; no hay, en fin, un “Semestre español”.

¹² Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

¹³ Mediante las leyes orgánicas 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la: 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal; 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público; 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; y 1/2016, de 31 de octubre. La última reforma fue consecuencia directa de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo en el que sigue estando España. Asimismo, y dado que el Gobierno de 2016 está en ese momento en funciones, y no podía por tanto presentar para su examen los Presupuestos Generales del Estado, era preciso arbitrar un mecanismo para poder aprobar el objetivo de estabilidad, en caso de que una decisión de la Unión Europea así lo exigiera, como era el caso. La reforma arbitra así la posibilidad de que el Gobierno en funciones pueda aprobar el objetivo de estabilidad.

De este modo, y simplificando mucho, también en España el sistema de estabilidad presupuestaria servirá para apuntalar y servir como garantía de los sistemas de rescates, al menos en apariencia, y ello pese a que no se producen, en el caso de un Estado, las deficiencias de financiación estable, de forma simplificada porque los Estados cuentan con mecanismos de ingresos propios (sistema tributario, que representa más del 80% de los ingresos públicos) y una arquitectura jurídica para repartirlo (sistema(s) de financiación autonómica y local).

Sobre el papel, en la Ley de Estabilidad Presupuestaria parece trasladarse un esquema similar de supervisión y control, si bien las diferencias resultan evidentes, siendo la más fundamental la falta de contrapesos democráticos y de participación institucional de las comunidades autónomas. Si en el modelo europeo son los propios Estados los que, a través de las instituciones, ordenan y dirigen el sistema, en el nacional interno establecido por España es el propio Estado central, con una participación muy secundaria de las comunidades autónomas, quien dirige el sistema. La arquitectura supervisora es, por tanto, sustancialmente diversa.

Puede afirmarse que, en el fondo, también en España se incurre en los mismos errores de diseño del pacto de estabilidad presupuestaria pre-2011, y es que no se refuerzan los mecanismos para que en este caso las comunidades autónomas adopten como propio el principio de estabilidad presupuestaria, adoptando medidas específicas, en forma de normas internas, tal y como expresamente exige el art. 135.6 CE (inciso ampliamente ignorado en la práctica¹⁴). Esto tiene como consecuencia que el rearme de los controles a las comunidades autónomas y a las entidades locales sea más aparente que real, a lo que deben unirse las dudas fundadas del proceso debido para su control, de manera que el control a algunos ayuntamientos endeudados, pero no a otros, puede arrojar la duda de si es el color político lo que determina un mayor celo en la aplicación del régimen jurídico.

En todo caso, lo relevante es que los mecanismos de rescate, imprescindibles a corto plazo, a medio y largo plazo parecen haber cambiado el problema (endeudamiento) de sitio, pero sin atajar problemas estructurales no ya del sistema de financiación sino del comportamiento, asimétrico como se ha demostrado de las comunidades autónomas, y cuyas causas convendría examinar (Cuenca, 2009 y 2016).

En la Unión Europea, como hemos visto, el sistema de rescates se construye para solucionar el problema inmediato, pero sin abordarse el problema, estructural, de la falta de un mecanismo de financiación estable.

Veamos, a continuación, en qué consiste exactamente el citado refuerzo de la estabilidad presupuestaria.

¹⁴ Hay excepciones, por ejemplo la Ley 6/2012, de 17 de mayo, de Estabilidad Presupuestaria (Cataluña) y la Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón (Aragón).

4.2. De la estabilidad presupuestaria a la (tímida) coordinación de políticas económicas: el *Semestre Europeo*

De forma sucinta, el rearme de la disciplina presupuestaria en la Unión Europea supone ampliar el foco del Presupuesto y construir, aunque por la puerta de atrás, una suerte de coordinación de las políticas económicas de los Estados, tal y como se reflejan en sus presupuestos. A esto obedece, de forma simplificada, el “Semestre Europeo”.

El 16 de noviembre de 2011 los dos Reglamentos que conformaban la disciplina presupuestaria fueron sustancialmente reformados, aprobándose, además, otros tres Reglamentos y una Directiva, en un paquete normativo conocido en la jerga comunitaria como *Six Pack*, y cuya finalidad central era reforzar la aplicación del Pacto de Estabilidad, y extender la supervisión a los pasos previos a la propia elaboración de los Presupuestos, así como a las medidas específicas de política económica, apuntalando así la denominada “gobernanza económica”.

Posteriormente, con la finalidad de reforzar el denominado “aspecto preventivo” de la estabilidad, en 2013 se aprobaron dos Reglamentos de coordinación presupuestaria (conocidos como *Two Pack*). Es este aspecto preventivo el que mayor incidencia práctica ha tenido en los presupuestos nacionales, tanto en el proceso de formación de la norma presupuestario como, en la práctica, en el calendario de su aprobación.

A las modificaciones del Derecho de la Unión Europea, debe añadirse el ya citado nuevo instrumento internacional, que en la actualidad ha quedado en la práctica relegado. Se trata del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (“Tratado de Estabilidad”, en adelante). Este Tratado, que entró en vigor el 1 de enero de 2013, fue ratificado e incorporado además a nuestro ordenamiento por la vía del art. 93 CE¹⁵ (De Gregorio, 2012 y 2013; Ruiz Almendral, 2008 y 2012). Se adopta así con el Tratado de Estabilidad, como se afirma en su mismo preámbulo, “una arquitectura reforzada para la unión económica y monetaria, basada en los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea y que facilite la aplicación de las medidas adoptadas sobre la base de los artículos 121, 126 y 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” lo que exige, en concreto, “la obligación de las Partes Contratantes de transponer la ‘regla de equilibrio presupuestario’ en sus ordenamientos jurídicos nacionales, mediante disposiciones vinculantes, permanentes y preferentemente de rango constitucional”, regla esta que se define en el art. 3 del Tratado como situación presupuestaria de equilibrio o superávit [art. 3.1.a)], lo que se alcanzará “si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del producto interior bruto a precios de

¹⁵ Mediante la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

mercado". Para el cumplimiento de este objetivo la Comisión propondrá un calendario, en los términos previstos en el mismo precepto.

Se apuntala la paulatina transformación, a través de los procedimientos de coordinación reforzada, del reparto de competencias financieras entre los Estados miembros integrantes de la zona del euro, entre ellos España y la Unión Europea.

El sistema resultante implica, simplificando mucho, un control intenso, por parte de las instituciones comunitarias, no solo del resultado esperado del ciclo presupuestario (las cifras de déficit y endeudamiento) sino que se abre de manera creciente la vía a informar las propias decisiones de política económica, recomendando, o criticando, medidas concretas del sistema de ingresos y gastos. El impacto sobre el Presupuesto puede resumirse en que, tanto el resultado de las cuentas públicas (déficit y endeudamiento), como todas las fases del ciclo presupuestario se desarrollan con estrecha intervención de las instituciones de la Unión Europea, en lo que constituye un proceso de coordinación reforzada tanto económica como presupuestaria, que despliega sus consecuencias siguiendo el calendario del denominado "Semestre Europeo" (cuyo contenido se define en el art. 2 bis, apartado 2, del Reglamento 1466/97).

Por lo que al Presupuesto mismo se refiere, el marco jurídico vigente tras las reformas de 2011 refuerza el denominado "brazo preventivo" (artículo 121 TFUE), lo que implica que se intensifique sustancialmente el control de la política presupuestaria, no solo en cuanto a sus resultados, sino en todos los aspectos: elaboración de presupuestos, empleo de estadísticas, plazos de informes y supervisión. Este refuerzo pretende ser una auténtica "guía previa" para la elaboración de las líneas generales de la política económica y presupuestaria de los Estados miembros. Se hace así explícita la regla de gasto, de manera que el crecimiento de los gastos públicos deberá adecuarse al crecimiento, a medio plazo, del PIB.

En concreto, mediante la Directiva de marcos presupuestarios nacionales se consolida la coordinación de las políticas presupuestarias, haciendo hincapié en la calidad de los datos manejados en la elaboración de las cuentas públicas y abriendo diversas posibilidades de control de estos datos por parte de la Comisión.

En palabras del Tribunal de Justicia de la Unión Europea el marco jurídico europeo "instaura una coordinación y una supervisión más estrechas de las políticas económicas y presupuestarias desarrolladas por los Estados miembros y trata de consolidar la estabilidad macroeconómica y la viabilidad de las finanzas públicas" [par. 58, *Pringle*].

Debe destacarse que esta coordinación no necesariamente debe realizarse a espaldas de los parlamentos nacionales, pues de hecho el *Six Pack* incorpora diferentes medidas para que los parlamentos (europeo y nacionales) incidan en los presupuestos con la intensidad que decidan.

Así, por ejemplo, se refuerza el papel del Parlamento Europeo en diversos aspectos, incluyendo un “diálogo económico”, que, si bien es simbólico, ofrece la posibilidad a los Estados miembros de explicar su situación económica, y las medidas que piensa adoptar o está ya adoptando, ante el “Comité de Asuntos Económicos y Monetarios”. Es relevante resaltar que dicho Comité podrá pedir explicaciones al resto acerca de las decisiones adoptadas en el marco del Pacto –en particular, aquellos casos en los cuales el Consejo decidiera no actuar cuando hubiera una resolución de la Comisión.

Los parlamentos nacionales tienen además un papel relevante, por poner un ejemplo más, en el marco de supervisión presupuestaria establecido en el *Two Pack*. Así, el art. 6 y siguientes del Reglamento 473/2013 establecen el mandato de que los Estados miembros envíen el plan presupuestario, con el contenido allí indicado, dando lugar a un dictamen público de la Comisión de no ser así. Entre otras herramientas, el art. 7.3 prevé la posibilidad de que la Comisión Europea presente su opinión al parlamento nacional que así lo solicite. Es decir, se arbitra un mecanismo que pretende salvaguardar las potestades de los parlamentos nacionales, de manera que participen en la eventual reforma del Presupuesto. Esto supone otorgar a dichos parlamentos una competencia reforzada, ya que por regla general el presupuesto es una criatura de los poderes ejecutivos; en efecto, y aunque persiste la idea, romántica y poco anclada en la evidencia empírica, de que son los parlamentos los que deciden la política presupuestaria, la realidad jurídica es justo la inversa (vid Ruiz Almendral, 2018).

5. CONCLUSIONES: CLAVES PARA LA REORDENACIÓN DEL LABERINTO

La sucesión, en ocasiones atropellada, como es lógico durante una crisis como ha sido la Gran Recesión, de reformas normativas de los últimos años han hecho perder la perspectiva del sistema de principios y su utilidad. Esto no es una cuestión meramente técnica o un problema de juristas académicos con exceso de tiempo en sus manos: todo sistema jurídico necesita un orden de principios para solucionar sus conflictos, como las lagunas o contradicciones del sistema mismo. Los principios arbitran el orden a seguir en las intersecciones o cruces de camino, y ordenan las prioridades legislativas.

El sistema de principios cobra además particular importancia práctica en los mecanismos de trasplante o incorporación de principios nuevos a sistemas constitucionales sin tradición al respecto; esto sucede paradigmáticamente con la disciplina presupuestaria, que implica una lógica extraña a algunas constituciones económicas, como la española.

La importancia de la técnica jurídica puede pasarse por alto precisamente en casos de legislación compleja, como suele ser la sectorial (reglas presupuestarias, reglas del sistema financiero, supervisión bancaria, etc.). Pero lo importante del derecho no es el conjunto de reglas que se aplican a los casos previstos por la ley, sino los principios, que permiten extraer la estructura lógica del texto, su finalidad, y, por tanto, su interpretación y adaptación a casos no expresamente previstos.

Sabemos que la crisis financiera-soberana de la zona del euro (y la UE) tuvo que abordarse mediante la creación de un mecanismo financiero (MEDE-ESM) fuera de los tratados, y haciendo un uso de las competencias del BCE que pocos habrían podido imaginar cuando se aprobó el Tratado de Maastricht. Ello es así porque las medidas institucionales y las reglas existentes resultaban insuficientes.

Esta vez el sistema se ha salvado, pese a las carencias del marco institucional y regulatorio existente.

Consideramos que en 2012-2015 se pierde la oportunidad de desarrollar el marco interno de la estabilidad presupuestaria en general, no solo en clave territorial sino también desde la perspectiva global de las cuentas públicas, que requieren incorporar una lógica de techo de gasto, pero también, de suelo de ingresos.

Esta pérdida de oportunidad se produce tanto a nivel europeo como específicamente en España. Simplificando mucho, puede afirmarse que se desconecta estabilidad presupuestaria de reformas estructurales pese a que la conexión entre mecanismos de rescate y estabilidad sugería justo lo contrario: el rescate había de apuntalar y condicionar reformas estructurales. Acabada la emergencia, estas últimas quedan en segundo plano.

En la lógica de la normativa de la Unión Europea, incorporada después, de forma desigual, a los Estados miembros, la supervisión tiene dos tipos de consecuencias: por un lado, la obligación de alcanzar determinados resultados en cuanto al déficit y la sostenibilidad (obligaciones de resultado); y, por otro lado, facilitar de manera reglada y conforme a los calendarios establecidos información detallada acerca de todo el ciclo presupuestario, incluida la elaboración misma de los Presupuestos (obligaciones de transparencia).

Hasta el momento, los efectos desplegados por el citado marco jurídico han tenido consecuencias inmediatas en diferentes ramas del ordenamiento del gasto público en general, y en concreto, a nivel nacional (español) sobre el reparto de competencias financieras entre el Estado y las comunidades autónomas, así como entes locales, a consecuencia de los mecanismos de rescate interno (por todos, Cuenca y Ruiz Almendral, 2014a y 2014b; Fernández Llera, 2015 y 2016). Sin embargo, no han permeado el debate sobre el sistema de ingresos en su conjunto y la suficiencia de los mismos. Por ejemplo, en España, el incremento de la deuda pública, o incluso el (difícilmente sostenible) sistema de pensiones español quizá no hayan suscitado un debate político similar al que, por ejemplo, tiene lugar cuando se modifica el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Al mismo tiempo, se debería haber aprovechado el marco de reformas para propiciar una mejor internalización de las reglas fiscales por parte de los Estados miembros de la UE, en general, y además de los entes subcentrales, como las comunidades autónomas en el caso de España.

Los problemas estructurales, de las instituciones y de las reglas que los ordenan, no deben caer en el olvido pues la próxima vez será, necesariamente, diferente.

BIBLIOGRAFÍA

ADAMS, M., FABBRINI, F. y LAROCHE, P. (Eds) (2014). *The Constitutionalization of European Budget constraints*. Hart Publishing.

ARTIS, M. J. (2003). The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU. En F. BREUSS, G. FINK y S. GRILLER, S. (Eds.), *Institutional, Legal and Economic Aspects of EMU*. Viena/Nueva York: Springer.

BUTI, M. y FRANCO, D. (2005). *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union. Theory, Evidence and Institutions*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

CONSEJO DE ESTADO (2012). Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas. *Dictamen 164/2012*.

CORDERO GONZÁLEZ, E. (2012). La reforma de la constitución financiera alemana en particular, el nuevo límite al endeudamiento de la federación y los Länder. *Teoría y Realidad Constitucional*, 29.

CUENCA, A. (2009). Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis. *Cuadernos de Derecho Público*, 38 [ejemplar publicado en 2012].

— (2016). Estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas en España. *Cuadernos de Información Económica*, 252.

CUENCA, A. y RUIZ ALMENDRAL, V. (2013). La transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria. *Presupuesto y Gasto Público*, 73.

— (2014a). Budgetary stability in the autonomous regions: Beyond constitutional reform. *Spanish Economic and Financial Outlook*, vol. 3, n. 4, julio. Madrid: Funcas.

— (2014b). Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución". *Cuadernos de Información Económica*, 241, pp. 35-44, julio/agosto. Madrid: Funcas.

DE GRAUWE, P. (2013). Design Failures in the Eurozone - can they be fixed?" European Commission. *Economic Papers*, 491, abril.

— (2011). A Fragile Eurozone in Search of a Better Governance. *CESifo Working Paper Series*, 3456.

— (2012). The Governance of a Fragile Eurozone. *Australian Economic Review* 45(3).

DE GREGORIO MERINO, A (2012). Legal developments in the economic and monetary union during the debt crisis: the mechanisms of Financial Assistance. *Common Market Law Review*.

— (2013). El Derecho de la Unión y el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. *Revista española de derecho europeo*, n. 45.

DE WITTE, B. (2011). The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism. *Sieps, European Policy Analysis*, 11, junio.

— (2013). Using International Law in the Euro Crisis. Causes and Consequences. *ARENA Working Paper*, 4, junio.

DÍAZ ROLDÁN, C. y CUENCA, A. (2014). Consolidación fiscal y reglas fiscales en las Comunidades autónomas españolas. *Documento de Trabajo/Working Paper*. Universidad La Laguna, DT-E-2014-01.

EICHENGREEN, B. (1992). Should the Maastricht Treaty be Saved? *Princeton Studies in International Finance*, 74. Princeton, NJ.

— (2003). Institutions for Fiscal Stability. *WP PEIF-6*, 2-3 mayo.

EICHENGREEN, B. y WYPLOSZ, C. (1998). The Stability Pact: More than a Minor Nuisance? *Economic Policy*, vol. 13, n. 26, EMU.

EMBIÓ IRUJO, A. (2012). La Constitucionalización de la crisis económica, (este trabajo tiene varias versiones, se cita aquí la contenida en AA.VV., *La Constitución económica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Tribunal Constitucional).

FABBRINI, F. (2013). The Fiscal Compact, the 'Golden Rule' and the Paradox of European Federalism. *Boston College International & Comparative Law Review*, 36.

FERNÁNDEZ LLERA, R. (2015). Responsabilidad financiera de las comunidades autónomas y rescates internos. En J. TUDELA ARANDA y M. KÖLLING (Eds.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

— (2016). Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: evolución y propuestas de futuro. *Revista de Estudios Regionales*, 105.

GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A. (2013). *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Madrid: Civitas.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2001). *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

— (2003). El Estado y las Haciendas territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria. *Revista de Estudios Regionales*, 66.

HERNÁNDEZ DE COS, P. (2011). La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público. *Boletín Económico*, septiembre. Banco de España.

IMF, KINDA, T., KOLERUS, C., MUTHOORA, P. y WEBER, A. (2013). Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset. *IMF Working Paper*, WP/12/273, octubre.

LAGO PEÑAS, S., FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y VAQUERO GARCÍA, A. (2017). ¿Por qué incumplen fiscalmente las comunidades autónomas? *Investigaciones regionales: Journal of Regional Research*, 37.

LAMANDINI, M., LUSIGNANI, G. y RAMOS MUÑOZ, D. (2017). Does Europe Have What it Takes to Finish the Banking Union? *Columbia Journal of European Law*, Vol. 24 No. 2. Estados Unidos.

LAMANDINI, M., RAMOS MUÑOZ, D. y SOLANA, J. (2017). The ECB as a Catalyst for Change in EU Law. Part 1: The ECB's Mandates. *Columbia Journal of European Law*, Vol. 29 No. 2.

MARTÍNEZ LAGO, M. A. (2018). Equidad del gasto público y estabilidad presupuestaria en el cuarenta aniversario de la Constitución. *Revista Española de Derecho Financiero*, 179.

PASCUAL GARCÍA, J. (2003). Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria. *Revista Española de Control Externo*, 13.

RODRÍGUEZ BEREJO, A. (2016). *La Constitución fiscal de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RUIZ ALMENDRAL, V. (2004). *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanch.

— (2008). Estabilidad presupuestaria y gasto público en España. *La Ley-Wolters Kluwer España*, Madrid.

— (2012). Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional. *Revista Europea de Derecho Europeo*, 41. Civitas.

— (2017). The European Fiscal Consolidation Legal Framework: Its Impact on National Fiscal Constitutions and Parliamentary Democracy. En T. BEUKERS, B. DE WITTE y C. KILPATRICK (Eds). *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*. Cambridge University Press.

— (2018). El presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional. *Revista española de derecho financiero*, 179, Civitas.

RUIZ-HUERTA, J. y GARCÍA, M. A. (2012). El endeudamiento de las Comunidades autónomas: Límites y problemas en el contexto de la crisis económica. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 15.

TIRADO MARTÍ, I. (2014). En el núcleo de la crisis soberana en España: ¿reestructuración de deuda "subnacional" o rescate interno? En A. J. RECALDE CASTELLS, *Crisis y reforma del sistema financiero*.

— (2015). Crisis financiera y crisis soberana: un análisis de los mecanismos de transmisión. En A. J. ROJO y otros (Coords.), *Estudios jurídicos en memoria del profesor Emilio Beltrán. liber amicorum*.

TUORI, K. (2012). The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications. *EUI Law Working Paper 2012/28*.

WYPLOSZ, C. (2013). Europe's Quest for Fiscal Discipline. *Economic Papers* 498, abril. Comisión Europea.

CAPÍTULO V

Una Administración Pública para el siglo XXI

Miguel Sánchez Morón

Eva Desdentado Daroca

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es reflexionar, de manera sintética, sobre los principales problemas que entendemos afectan a la organización y al funcionamiento general de nuestras administraciones públicas y demás entidades del sector público, con indicación final de algunas posibles líneas de reforma, también generales, ya que dichos problemas son múltiples, variados y complejos. Para completar esta sumaria explicación remitimos a la bibliografía básica que enunciamos al final de este trabajo.

2. LA DIMENSIÓN Y LA ESTRUCTURA DE NUESTRO SECTOR PÚBLICO

Ante todo conviene señalar algunos datos y características de nuestro sector público, en clave comparada.

2.1. Sobre la extensión de nuestro sector público

Contamos con una Administración y un sector público voluminosos, como los de cualquier otro país de nuestro entorno europeo, pero no mayor sino incluso algo inferior a la media, en términos de gasto público y personal. Así, por ejemplo, el gasto público en España se situó en 2016 en torno al 42% del PIB, mientras que la media de los Estados de la Unión Europea (UE) alcanzaba el 46,3% ese mismo año y algunos países, como Francia, Finlandia o Dinamarca superaban con creces el 50%, según Eurostat. Y, a principios de 2017, la *Encuesta de Población Activa (EPA)* contabilizaba algo más de 3.060.000 de empleados en el conjunto del sector público español, cifra que también es algo inferior a la media de la OCDE en proporción al número de habitantes de cada país (Arenilla y Delgado, 2014).

Sin embargo, esos datos tienen solo un interés relativo, ya que no comparan magnitudes homogéneas. Los servicios públicos no son los mismos en todas partes, como tampoco lo es la extensión del sector público empresarial. Por ejemplo, en la mayoría de los Estados europeos la enseñanza pública está más extendida que en España, donde subsiste una fuerte presencia de la escuela privada y concertada. Y en países como los mencionados (Francia y los escandinavos) se han mantenido numerosas empresas dentro del sector público, mientras que en el nuestro, como en otros europeos, ha tenido lugar desde hace dos décadas un intenso proceso de privatizaciones. Dicho lo cual, puede afirmarse que en muchas dependencias administrativas y servicios públicos hay un exceso de personal, que afecta sobre todo a las áreas de tareas más burocráticas. Es significativo, por ejemplo, que en la Administración General del Estado el 40% de los funcionarios pertenezcan al Grupo C1 o nivel "administrativo" (Sánchez Morón, 2018) y eso a pesar de la progresiva introducción de la administración digital. En cambio, puede faltar personal especializado en otras áreas, como los servicios de inspección (fiscal, laboral, etc.) o los de intervención del gasto, en los cuerpos de policía e instituciones penitenciarias, así como en algunos de los grandes servicios de competencia autonómica, como la sanidad pública.

Estas disfunciones tienen mucho que ver con la falta de flexibilidad del régimen del empleo público y la práctica ausencia de planificación a medio plazo de los recursos humanos de las administraciones públicas. En efecto, conforme a la legislación y a los usos administrativos, resulta casi imposible una reducción de personal sobrante, incluso del que tiene contrato laboral (el personal funcionario tiene la garantía legal de inamovilidad en su condición), pues es muy difícil y gravoso acometer medidas de regulación de empleo. De hecho, cuando ha sido necesario limitar y reducir el gasto de personal para contener el déficit público, la única solución efectiva ha consistido en la no renovación de algunos contratos temporales y nombramientos de interinidad (no todos, ni mucho menos) y, sobre todo, la imposición de una rígida tasa de reposición de efectivos en las leyes de presupuestos generales del Estado, vinculante para todas las administraciones públicas, que les ha impedido cubrir numerosas plazas vacantes. Así, desde mediados de 2011 a 2014 se logró eliminar cerca de 300.000 puestos de trabajo en el sector público, según la EPA, aproximadamente un 10% de la fuerza laboral del sector. Pero esa tasa de reposición (límites porcentuales a las ofertas de empleo público), de alcance general, no permite discriminar de manera suficiente entre administraciones y servicios excedentarios y deficitarios de personal, por lo que sus efectos han sido muy discutibles y discutidos. Además, la congelación (relativa) de las ofertas de empleo público ha tenido otro efecto perverso, cual es el paulatino envejecimiento medio del empleo público, que alcanza cotas alarmantes en algunos sectores. Por ejemplo, en el conjunto de la Administración del Estado y sus organismos autónomos, más del 66% de los efectivos superaba los 50 años de edad en 2017 y solo el 0,77% contaba con menos de 30 años, según el Registro Central de Personal. Las cifras no son muy distintas en la mayoría de las comunidades autónomas (CC.AA.) y entidades locales (Sánchez Morón, 2018).

Otro problema importante es la falta de movilidad dentro del empleo público. Aunque está prevista por la legislación, es muy difícil de aplicar si no es voluntaria, ya que los responsables políticos y los gestores públicos suelen ceder ante la oposición de los afectados que defienden la permanencia en su puesto de trabajo, con el apoyo habitual de sus sindicatos. En este aspecto el funcionamiento de la Administración difiere claramente del de la empresa privada. Más difícil aun y, por lo tanto, muy excepcional es la movilidad del personal entre unas y otras administraciones, pues las presiones corporativas en pro de la reserva de puestos para el personal propio de cada una rara vez se supera. Hay, en efecto, una fuerte tendencia endogámica dentro de cada administración, incluidas aquellas en que parece contradictorio con su esencia, como sucede con el personal docente e investigador de las universidades públicas.

En fin, aunque en menor medida, contribuye a engrosar las filas del empleo público un número no desdeñable de personas que ocupan puestos eventuales de asesoramiento y confianza de las autoridades gubernativas, liberados sindicales y otras contratadas con absoluta discrecionalidad por motivos no siempre justificados. Aunque en los años de la crisis se han establecido también límites legales cuantitativos a este tipo de nombramientos libres, estaríamos hablando aquí de varias decenas de miles de empleos públicos, la mayoría de los cuales se integran en entidades locales y entes públicos instrumentales (Sánchez Morón, 2018).

Por tanto, las cifras sobre el volumen de nuestro sector público deben leerse a la luz de todas estas consideraciones. En términos de gasto público es inferior a la media europea. Pero eso no supone que sea más efectivo –según el conocido y manoseado lema de “hacer más con menos–, y el dato de que para ese nivel inferior de gasto se utilice un número de personal que se sitúa prácticamente en la media de los países europeos (un empleado público por cada 15 o 16 habitantes; Arenilla y Delgado, 2014), resulta significativo.

2.2. La Administración descentralizada

Con todo, lo que más singulariza a nuestro sector público en el contexto europeo e internacional es el extraordinario grado de descentralización administrativa alcanzado en el país, además en un período relativamente breve. En efecto, al inicio del vigente régimen constitucional, hace ahora cuatro décadas, la Administración del Estado y sus organismos autónomos y empresas disponían de casi el 90% del gasto público y de personal al servicio de las administraciones públicas. De ese Estado, que era uno de los más centralizados de Europa, se ha pasado a organizar casi sin solución de continuidad uno de los Estados más descentralizados del mundo. Así, en términos de gasto público, la Administración del Estado y sus entidades dependientes (excluida la Seguridad Social) disponen, según los años, de entre el 22 y el 23% del gasto total de las administraciones públicas, mientras que corresponde a las comunidades autónomas el 34 o 35% del gasto y a las entidades locales entre el 11 y el 12%. En términos de personal, la

Administración del Estado y sus organismos públicos, incluidas las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad, cuentan ya solo con algo más de medio millón de efectivos –el 20% del total aproximadamente de los que contabiliza el Registro Central de Personal– frente a más de 1.350.000 empleados al servicio de las CC.AA., más de 560.000 dependientes de la Administración Local (sin incluir en este cómputo los empleados de muchos entes instrumentales autonómicos y locales) y unos 150.000 al servicio de las universidades públicas.

Ello se debe a que, si se excluyen las prestaciones de la Seguridad Social, la Administración Central ha dejado de ser responsable de la gestión de los servicios públicos más importantes, centrándose casi exclusivamente en el ejercicio de las clásicas funciones que podemos llamar “de soberanía” (relaciones exteriores, defensa, seguridad pública, recaudación de tributos..., compartidas algunas de ellas con las comunidades autónomas), en funciones de regulación y supervisión económica, construcción y mantenimiento de las grandes infraestructuras y gestión de los bienes públicos nacionales (carreteras y ferrocarriles, puertos, aeropuertos, dominio público hidráulico y marítimo, bienes de interés cultural, etcétera) y en algunas tareas de promoción económica y de garantía del equilibrio social y territorial, mediante la disposición de ayudas y subsidios de distinto tipo.

A las comunidades autónomas corresponde ahora la gestión de los grandes servicios públicos, los que emplean mayor número de recursos y de personal, como la sanidad y la educación pública o los servicios sociales, en este último caso conjuntamente con los municipios y otras entidades locales. Y, asimismo, es competencia de aquellas la tutela administrativa del medio ambiente, la ordenación del territorio, la construcción de obras públicas de interés regional (que son la mayoría), la Administración de los distintos sectores económicos mediante funciones de ordenación y control (licencias y autorizaciones, inspecciones y sanciones...; así en la industria y el comercio) o de fomento y promoción mediante subvenciones y ayudas directas o indirectas (agricultura y ganadería, turismo, vivienda, actividades culturales, medios de comunicación, etc.), aparte de su participación en otras funciones como la seguridad ciudadana (cuerpos autonómicos de policía) y la protección civil.

Son esas administraciones autonómicas, de creación relativamente reciente en términos históricos, las beneficiarias del proceso de descentralización del Estado. Pero, aunque en menor medida, las administraciones locales también han incrementado sus servicios y prestaciones y, más que nada, el grado de autonomía con que ejercen sus competencias, incluidas las urbanísticas.

En estas circunstancias, el correcto funcionamiento del sistema administrativo en su conjunto requiere unas relaciones eficaces de cooperación y coordinación, que, sin embargo, no funcionan adecuadamente, aunque no por falta de previsiones legales.

De hecho, hay múltiples órganos e instancias de cooperación entre administraciones, empezando por las denominadas conferencias sectoriales, que reúnen a representan-

tes de los gobiernos estatal y autonómicos en cada sector de la actividad pública. Algunas de estas conferencias u órganos similares, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Consejo Interterritorial de los Servicios de Salud o la Conferencia General de Política Universitaria, tienen funciones relevantes, pero no pueden imponer sus acuerdos o decisiones a las comunidades autónomas que no los suscriban, en materias de la competencia de estas. Además, de la treintena larga de conferencias sectoriales existentes, casi la mitad apenas se reúnen o carecen de importancia práctica (Arbós Marín et al., 2009). También se firman numerosos convenios de colaboración entre distintas administraciones, ente ellos varios cientos entre la Administración del Estado y las CC.AA. cada año (desde la creación de estas hasta 2015 se contabilizaban más de 23.000 convenios, según la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas) y muchos más con las administraciones locales. Sin embargo, una gran parte de esos convenios son solo fórmulas para transferir recursos económicos y ayudas, legalmente establecidas, de las administraciones superiores a las inferiores; y otros son protocolos o declaraciones conjuntas de intenciones, de escasa efectividad (Arbós Marín et al., 2009).

Por el contrario, no ha sido posible eludir o resolver algunos conflictos importantes, cuando cada Administración se atrinchera en sus posiciones y la defensa a ultranza de sus competencias, casi siempre en perjuicio final de los ciudadanos. Es el caso, por ejemplo, de las trabas que imponen algunas administraciones autonómicas y locales al despliegue por su territorio de las redes de transporte de energía o de las redes e infraestructuras de comunicaciones (Sosa Wagner y Fuertes, 2011), o de los conflictos regionales sobre el uso y reparto de las aguas de las cuencas hidrográficas más extensas (Ebro, Tajo-Segura, Júcar-Vinalopó, etc.), o de las disputas por impedir la localización en territorio propio de instalaciones que nadie quiere (pero son necesarias), como cementerios de residuos nucleares o peligrosos, incineradoras o vertederos. Más allá de eso, cada gobierno y administración suele obrar por su cuenta, en función de sus propios intereses, sin comunicarse apenas ni tener en cuenta los intereses de las demás y sin sujetarse, al menos de buen grado, a elementales requerimientos de coordinación o planificación general: así, por ejemplo, cuando deciden sobre el calendario de vacunaciones, regulan la atención sanitaria a ciudadanos desplazados desde otras regiones, multiplican centros universitarios o aeropuertos o imponen requisitos propios para las actividades comerciales o el ejercicio de las profesiones.

Si bien hay también supuestos en los que se alcanza una cooperación efectiva y poco a poco se han ido solventando ciertas disfunciones, es de apreciar una cierta falta de lealtad institucional entre los diferentes gobiernos y administraciones y se echa de menos un mayor espíritu de colaboración para resolver problemas comunes. A lo que hay que añadir la complejidad del sistema de distribución de competencias, que adolece de la claridad necesaria desde su origen (Muñoz Machado, 2012). Por todo ello, es demasiado habitual remitir el conflicto a la decisión de los tribunales, en particular del Tribunal Constitucional, en vez de abordarlo mediante la negociación y el acuerdo, con el consiguiente desperdicio de tiempo y sin que ello asegure siempre la efectividad de las soluciones impuestas por vía judicial.

De otra parte, la legislación vigente atribuye al Estado las facultades de alta inspección sobre ciertos servicios públicos autonómicos, como la educación no universitaria y la sanidad, con el fin de garantizar que las comunidades autónomas cumplen la legislación básica del Estado en estas materias. Esas facultades no le permiten anular decisiones autonómicas, pero sí obtener toda la información necesaria sobre el funcionamiento de los servicios, con el fin de verificar su adecuada prestación, promover medidas de corrección de deficiencias y, en su caso, recurrir ante los tribunales las medidas ilegales que pudieran adoptar las comunidades autónomas. Pero en la práctica la Administración del Estado no ejerce esas funciones de alta inspección, sea por falta de medios, sea porque se ven con recelo por las comunidades autónomas y no se quiere desde el Gobierno central crear nuevos conflictos con ellas.

Tan solo en los últimos años se han desarrollado algunos controles previos más efectivos del Estado sobre las comunidades autónomas en virtud de la legislación de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, particularmente sobre aquellas comunidades –la mayoría– acogidas al Fondo de Liquidez Autonómica, ya que deben remitir información puntual y periódica al Ministerio de Hacienda sobre sus presupuestos y el estado de su ejecución y precisan autorización del Estado para cualesquiera operaciones financieras. Pero esta situación puede empezar a cambiar a medida que se vaya superando la situación de crisis de las finanzas públicas o de déficit excesivo.

En nuestra opinión, el Estado debería ejercer con mayor rigor todas esas competencias de alta inspección y control presupuestario, para evitar desviaciones y garantizar el cumplimiento de la legalidad.

De la misma manera, más allá de las formas de cooperación con las administraciones locales, la Administración del Estado y las comunidades autónomas deberían ejercer un control más eficaz sobre la actuación de los municipios –especialmente en materia urbanística– y diputaciones provinciales, con el fin de evitar ilegalidades y corruptelas. Pero sobre esta última cuestión trataremos más adelante.

2.3. La organización de la Administración Local

Por lo que se refiere a las entidades que componen la Administración Local propiamente dicha (que son alrededor de 12.000, excluyendo organismos públicos, sociedades y fundaciones), parecen demasiadas, y ello es así porque se mantiene la personalidad de muchos municipios –que son 8.123 en la actualidad– y entidades locales menores –que son unas 3.700– sin ninguna capacidad económica y técnica de gestión, y también porque se han multiplicado sin demasiado orden las entidades de ámbito supramunicipal: mancomunidades (cerca de 1.000), comarcas (en Cataluña y Aragón) y consorcios locales (varios cientos), que se unen, sin sustituirlas, a las preexistentes diputaciones provinciales y cabildos y consejos insulares.

Nuestra Administración Local está, en efecto, excesivamente fragmentada. Ni siquiera llegan a 400 los municipios españoles que cuentan con más de 20.000 habitantes, una cifra que en muchos países se considera el mínimo necesario para contar con una Administración propia prestadora de servicios. Por el contrario, el 72% de los municipios españoles no alcanzan los 2.000 habitantes y casi la mitad del total (47%) tienen menos de 500 residentes.

Esta fragmentación o minifundismo municipal es, sin embargo, difícil de solucionar y hasta ahora todos los intentos, más bien tímidos, de los legisladores estatal y autonómicos para fomentar la fusión de municipios limítrofes se han saldado con un estrepitoso fracaso. No ha sido posible en nuestro suelo agrupar toda la Administración Local en un conjunto de entidades menores en número y con mayores recursos técnicos y humanos, como ha sucedido en otros países del centro y norte de Europa desde hace ya medio siglo, empezando por la *Local Government Act* británica de 1972, que redujo las entidades locales en Inglaterra y Gales a menos de 400, divididas en dos niveles –distritos y condados– u organizadas en burgos metropolitanos. Frente a este enfoque funcional, que refuerza la Administración Local en su conjunto, teniendo en cuenta las economías de escala, y que han seguido otros muchos países (Holanda, Bélgica, Dinamarca, Suecia... y con ciertos matices Alemania), en los Estados del sur de Europa sigue predominando una concepción por así decir “naturalista” del municipio, como entidad previa al Estado, identificado como un núcleo de población y su entorno inmediato, que la ley debe respetar en todo caso. El sentimiento localista o identitario local frustra, de hecho, cualquier proyecto de crear unidades municipales más amplias.

En estas circunstancias, la única posibilidad realista de reforma consiste en reforzar otras entidades supramunicipales y transferir a estas, por vía legal o de delegación o simplemente por convenios o acuerdos, el ejercicio de muchas competencias municipales. Es lo que se ha venido haciendo en Francia –que sigue contando con más de 36.000 municipios– a través de la creación de diversos tipos de *comunidades* o agrupaciones municipales, muchas de ellas constituidas por la asociación voluntaria de municipios, pero cada vez en mayor medida creadas con carácter forzoso en virtud de la ley.

En nuestro país, en cambio, la construcción de un nivel supramunicipal eficiente de Administración Local tropieza con no pocas dificultades. Ciertamente es que desde los años 80 del siglo pasado se han creado muchas mancomunidades de municipios, por asociación voluntaria, sobre todo en el ámbito rural. Pero son bastantes las que no tienen operatividad real y otras muchas se dedican a gestionar en común un solo servicio (sobre todo la gestión de residuos urbanos o el abastecimiento de aguas y saneamiento) (FEMP, 2012). Es más, mancomunidades que en algún momento surgieron con fuerza han perdido posteriormente su eficacia, bien por la desconfianza mutua entre quienes gobiernan los municipios mancomunados, o porque algunos municipios no cumplen sus obligaciones financieras para con la mancomunidad o por otras causas. Lo mismo sucede con algunos consorcios locales, de constitución también voluntaria, que agrupan a una o varias entidades municipales con otras administraciones provinciales, autonó-

micas o, en su caso, entidades instrumentales y empresas públicas. Hay, sin duda, casos exitosos de cooperación entre municipios o entre ellos y otras administraciones, pero no es una situación generalizada, ni mucho menos.

Así las cosas, la única entidad local de carácter supramunicipal que sigue funcionando con carácter general es la diputación provincial, que por lo menos presta una asistencia regular, financiera y técnica, a los pequeños municipios rurales de la provincia y que cuenta con los recursos económicos necesarios para ello (cerca de 6.000 millones de euros anuales, aunque no todo se destina a la cooperación municipal). Pero las diputaciones son administraciones en exceso politizadas y gobernadas por miembros designados por las direcciones de los grandes partidos, no elegidos directamente, que disponen de sus recursos con gran discrecionalidad y no siempre de manera transparente. Si en el pasado fueron pieza esencial de la rueda caciquil del Gobierno local, hoy en día son instituciones en las que siguen teniendo gran peso los intereses clientelares y partidistas, algo poco congruente con las necesidades de una Administración Pública eficaz e imparcial. Por eso y porque es ajena a la tradición administrativa propia de algunas zonas, la diputación provincial es una institución cuestionada, particularmente en Cataluña.

Hay, sin embargo, algunas excepciones. Son también numerosos los consorcios locales y las mancomunidades municipales que funcionan adecuadamente. También hay que contar las diputaciones forales del País Vasco y los cabildos y consejos insulares —en Canarias y Baleares respectivamente—, que son corporaciones directamente elegidas y que cuentan con mayores recursos, instituciones que sustituyen a las diputaciones provinciales en aquellas tres comunidades autónomas. También en Cataluña y Aragón (más El Bierzo) se han puesto en funcionamiento unas entidades comarcales, creadas por el legislador autonómico, más próximas a los municipios y que podrían sustituir a las diputaciones en las funciones de asistencia y cooperación municipal y asumir la gestión coordinada de algunos servicios públicos locales. Y en la conurbación de Barcelona (ahora también en la de Vigo) subsiste una entidad propia del área metropolitana, que gestiona ciertos servicios básicos de competencia municipal, como los del ciclo del agua (abastecimiento, saneamiento, depuración), la recogida y tratamiento de residuos y la ordenación de transporte, además de contribuir a coordinar la planificación urbanística del área.

Ahora bien, la consolidación de este tipo de entidades intermedias tropieza, entre otras cosas, con la garantía constitucional de la provincia como ente local (art. 141 CE) y, por tanto, de las diputaciones u otras corporaciones representativas del mismo ámbito (art. 141.2 CE). Con frecuencia los consejos o administraciones comarcales, menos dotadas financieramente que las diputaciones provinciales, se solapan con estas en determinadas actividades, de lo que derivan algunos conflictos y disfunciones y una cierta duplicidad de gastos. Sería pues, conveniente, que cada comunidad autónoma pudiera optar por su propio modelo de Administración Local intermedia, para lo cual se precisaría no obstante una reforma constitucional. Es claro que, por el momento, no existe el consenso político necesario para llevarla a cabo.

El problema no existe, por cierto, en las comunidades autónomas uniprovinciales, que absorbieron al constituirse las competencias y recursos de las respectivas diputaciones y, en el caso de Madrid, también las de la entidad pública de la antigua área metropolitana (COPLACO). De ahí que la Comunidad de Madrid no solo preste asistencia a los pequeños municipios de la región, con mayor financiación que otras, sino que también asuma la gestión de algunos servicios metropolitanos, a través de entidades como el Canal de Isabel II o el Consorcio Regional de Transportes. Otro caso peculiar es también el de la Comunidad Foral de Navarra, donde la Administración Foral (Autonómica) y la Local están más fuertemente imbricadas, aparte de que cuentan con mayores recursos presupuestarios en virtud del sistema de concierto económico (o convenio, como se denomina en Navarra) con el Estado.

2.4. Las entidades instrumentales y su creciente diversificación

Además, la Administración y el sector público se han fragmentado –en los tres niveles territoriales de gobierno– en una pluralidad de entidades de diferente tipo y distinto grado de autonomía funcional y de gasto, lo que dificulta el control efectivo del conjunto, sea el control de legalidad o el control financiero y presupuestario.

Según el Inventario de Entidades del Sector Público de la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado), serían más de 18.700 entidades públicas existentes en el país, y de ellas unas 5.700 son entidades instrumentales dependientes de la Administración del Estado, las comunidades autónomas o de las corporaciones locales. No todas esas entidades tienen una clara justificación objetiva.

Según la legislación vigente (Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, Ley de Bases de Régimen Local y leyes autonómicas de organización del respectivo sector público), tales entidades instrumentales adoptan distintas modalidades: organismos autónomos, autoridades independientes, universidades públicas, entidades públicas empresariales, agencias, sociedades de capital público, fundaciones del sector público, consorcios y otros entes especiales. Aunque en virtud de la crisis se han suprimido o fusionado varios centenares de estos entes, han aparecido otros nuevos y, en todo caso, su reducción efectiva ha sido muy inferior a la proyectada y publicitada por el Gobierno anterior, que en 2017 cifraba en 2.300 las entidades suprimidas desde 2013, pero sin una clara justificación documental. De hecho, esas cifras no coinciden con las que ofrecen el Inventario del Entes del Sector Público actualizado.

En algunos casos, la creación de entidades es consecuencia de un principio de autonomía amparado por la Constitución –las universidades públicas– o derivado del Derecho de la Unión Europea –y así las autoridades independientes de supervisión: Banco de España, CNMC, CNMV, AReF; o las Agencias de Protección de Datos–, o bien responde a la lógica institucional –así el Consejo de Seguridad Nuclear–. No obstante, en el caso de las universidades su multiplicación desde los años ochenta y la distribución geográfica

de las respectivas facultades y escuelas, a menudo duplicadas, por todo el territorio, no ha obedecido a una planificación de conjunto sino más bien a criterios discutibles de política local y autonómica.

Por lo que se refiere a los organismos autónomos, cuyo régimen jurídico, económico y de personal es el mismo que el de las administraciones públicas, solo en algunos casos su creación está justificada por razón de la especialidad de sus funciones: por ejemplo, los institutos públicos de investigación o de estudios y similares (CSIC, CIEMAT, INIA, CIS, INE, INAP, IEF, etc., y otros equivalentes de las comunidades autónomas), las confederaciones hidrográficas, ciertos entes de intervención económica. Pero en otros, tal justificación no es evidente. No se entiende muy bien, por ejemplo, por qué la Jefatura Central de Tráfico y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social son hoy organismos autónomos, en vez estar orgánicamente integradas en el Ministerio del Interior o el de Trabajo, respectivamente, de los que dependen a todos los efectos. En realidad, prima la voluntad de alcanzar una cierta autonomía en la gestión del gasto y, con frecuencia, gozar de un régimen especial y más flexible en materia de personal (AEAT, Museos del Prado y Reina Sofía, etc.), aparte aquellos casos de entes públicos que cuentan con importantes fuentes de ingresos extrapresupuestarios (entidades de la Seguridad Social, Autoridades Portuarias), que administran separadamente. En fin, hay entidades y organismos que parecen creados para satisfacer las demandas de grupos de interés o corporativos de contar con un presupuesto separado (CES, Consejo de la Juventud...). De hecho, estos entes del *sector público administrativo* (en la terminología de la Ley General Presupuestaria) son muy heterogéneos y no pocos de ellos, en el ámbito estatal y más aun en el autonómico y local, serían perfectamente prescindibles.

Distinto es el *sector público empresarial*, que comprende en su conjunto unas 2.300 entidades, la mayor parte de las cuales son sociedades mercantiles de capital público y sobre todo creadas por las comunidades autónomas y entidades locales, ya que las empresas estatales –sean sociedades o bien entidades públicas como RENFE, ADIF, ENAIRE, ICEX o ICO– apenas sobrepasan las 150, aunque entre ellas se cuentan las más importantes y con mayores recursos. Sin duda, el número de empresas públicas autonómicas y locales es excesivo. Pero además –y esto sucede también con algunas entidades estatales, como SIEPSA, SEGIPSA, ACUAES o ACUAMED, entre otras– resulta que algunas se han creado para la gestión de actividades típicamente administrativas, como la gestión de patrimonios públicos o la contratación y supervisión de obras públicas. En tales casos, acudir a la creación de sociedades instrumentales, que se rigen por el derecho privado, no es más que un intento de huir del régimen de controles previos de derecho administrativo y del régimen del empleo público. Por lo demás, son ya muy pocas las empresas públicas de cualquier nivel territorial que desarrollan una actividad propiamente industrial (entre las del Estado apenas Navantia, HUNOSA, ENUSA, CETARSA, MAYASA y poco más), pues en realidad el patrimonio industrial del Estado, que fue extenso en otro tiempo, fue privatizado en su mayor parte desde mitad de los años 90 del siglo pasado, y las comunidades autónomas, con alguna excepción relativa (País Vasco), no han creado un sector industrial propio mínimamente relevante.

En cuanto a las fundaciones públicas, que son las que cuentan en su patronato con mayoría de representantes del Estado, la comunidad autónoma, una entidad local, universidad pública u otro ente público o del sector público cualquiera, o cuentan con un patrimonio fundacional mayoritariamente de origen público, también es un sector en auge desde esos años 90. Y así hoy en día están registradas casi 900 fundaciones de este tipo, de las cuales solo 36 dependen de la Administración del Estado. En este caso se trata de entidades que desempeñan actividades de naturaleza no empresarial (culturales, de investigación científica, sociales, etc.), la mayoría de las cuales podrían ser desempeñadas (o seguir siendo desempeñadas) por las administraciones generales de que dependen. Su importancia, dentro del conjunto del sector público, es moderada (sobre todo en términos de gasto público). Pero la justificación de algunas es, cuando menos, dudosa.

Lo más criticable de todo este extenso sector público es que, para eludir determinados controles administrativos y, en teoría, flexibilizar o agilizar la gestión se han manipulado con cierta frecuencia las formas jurídicas de organización, dotando a algunos entes de forma societaria o empresarial artificialmente, pues realizan funciones materialmente públicas y se siguen financiando básicamente con cargo a los presupuestos públicos y no con ingresos de mercado, o bien creando fundaciones, que se rigen también por el derecho privado, para la realización de actividades administrativas y de gestión de servicios públicos, que podrían seguir gestionando directamente las administraciones que las han creado.

Sin duda, por todo ello es altamente conveniente una reordenación del sector público empresarial y fundacional, particularmente en el ámbito autonómico y local, que podría suponer la supresión o fusión de bastantes entidades. De hecho, así empezó a hacerse desde 2010 y, sobre todo, desde 2012, por el Estado y las comunidades autónomas en virtud de sendos acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (Acuerdos 1/2010, de 22 de marzo y 5/2012, de 17 de enero), como respuesta a las demandas europeas de estabilidad presupuestaria. Y ese mismo programa de reorganización y reducción de entidades quiso ser impulsado por la Comisión para la Reforma Administrativa (CORA), creada por el Gobierno en 2013. Sin embargo, los resultados finales de esta "reconversión" del sector público distan de ser claros y transparentes, pues no todos los datos proporcionados por el Gobierno al respecto sobre supresión de entidades se reflejan en el Inventario de Entes del Sector Público.

3. LA GESTIÓN DE PERSONAL

Ya se ha dicho que el número de efectivos del personal de las administraciones y entidades del sector público no es excesivo en comparación con el de otros países europeos e incluso se ha reducido algo desde 2011 a consecuencia de la crisis y de las medidas adoptadas para reducir el déficit público (en particular la congelación de las ofertas de empleo público), aunque desde 2015 viene repuntando levemente. También podría

afirmarse que el grado de profesionalización del empleo público es aceptable en términos generales, entendiendo por tal que la mayoría de los empleados públicos son seleccionados sobre la base de sus conocimientos y experiencias profesionales y que, en consecuencia, las administraciones españolas cuentan con personal suficientemente capacitado y preparado para el ejercicio de las funciones públicas que desempeñan. Sin embargo, subsisten en ellas notorios problemas de gestión de personal, que vienen de antiguo y que parecen difíciles de resolver. Así lo demuestra, por ejemplo, que no se hayan desarrollado apenas las reformas planteadas al efecto por el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, por falta de la necesaria voluntad política para ello. Conviene ahora poner de relieve algunos de los problemas más importantes.

Uno de ellos consiste en que la necesaria profesionalización no ha alcanzado a los niveles directivos de las diferentes administraciones y entes públicos, ya que los cargos de ese nivel siguen cubriéndose básicamente por criterios de confianza política de los gobernantes. Existe en este caso una diferencia muy clara con lo que sucede en otros Estados europeos, donde dichos cargos de la alta dirección pública (excluidos los cargos electos y los miembros de los gobiernos centrales, regionales locales y pocos más) se designan en función de la competencia y experiencia profesional y gozan de cierta estabilidad frente a los cambios de gobierno. Inclusive en Estados de cultura política y administrativa más próxima a la nuestra, como Italia y Portugal, se ha conseguido esa mayor estabilidad de la función pública directiva, aun con matices. El citado Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 también previó, en su artículo 13, que tales cargos directivos se seleccionaran sobre la base de criterios de competencia profesional y experiencia y que dispusieran de un estatuto o normativa propia, que garantizara esa profesionalidad y otros aspectos, como la evaluación de los resultados de su gestión conforme a criterios de eficacia y eficiencia. Pero hasta ahora ese precepto del EBEP no se ha desarrollado ni puesto en práctica, ya que los gobiernos y los partidos políticos prefieren reservarse la designación libre de esos cargos, que muchas veces recaen sobre militantes y afines. Pero eso genera que con cada cambio de gobierno se produzca el replazo prácticamente total de la cúpula administrativa (en el caso de la Administración del Estado y los entes que de ellas dependen se puede estimar que esos cambios afectan a unos 1.200 puestos aproximadamente); supone que no hay garantías de que todos los designados tengan conocimientos y experiencia previa en las áreas para las que son nombrados; y, en fin, priva de continuidad a la dirección de muchos servicios. Todo un lastre, en definitiva, para el funcionamiento regular y eficiente de la Administración.

Conviene señalar que, al menos en la Administración del Estado (pero no en las entidades instrumentales que de ella dependen: organismos autónomos, empresas, sociedades, fundaciones...), la mayoría de los designados para desempeñar tales altos cargos (subsecretarios, directores generales y asimilados) deben tener la condición previa de funcionarios públicos del grupo superior (Ley 3/2015, de 30 de marzo). Pero cada gobierno o sus ministros pueden elegir libremente los altos cargos entre quienes tengan esa condición, cualquiera que sea la Administración de que provengan, valorando con total discrecionalidad la "idoneidad" (eufemismo legal) de los designados. En las

administraciones autonómicas y locales territoriales y entes públicos instrumentales ni siquiera eso: se puede nombrar a cualquier persona para desempeñar un cargo directivo público, sin mayor justificación. Incluso en un segundo escalón o nivel predirectivo (subdirectores generales y equivalentes), los titulares han de ser funcionarios, pero son designados también por razones de confianza. Por ello puede decirse que contamos aun con una Administración excesivamente “politizada”, en lo que se refiere a esos niveles de dirección. Como ha sido objeto de análisis en numerosos países, este modelo de designación de los directivos públicos repercute negativamente en la eficacia de los servicios, aparte de que genera dudas sobre las garantías de imparcialidad u objetividad y transparencia de algunas decisiones, condicionadas a menudo por intereses de partido. Sin duda, los niveles de corrupción en la vida pública –que en nuestro país afecta sobre todo a los cargos políticos y raramente a funcionarios profesionales– tienen bastante que ver con esto.

A ello hay que sumar, por lo que se refiere al resto de los empleados públicos –o a la inmensa mayoría– ciertos defectos del modelo de reclutamiento. Este oscila entre procedimientos muy formalizados de verificación de conocimientos memorísticos –las tradicionales oposiciones– y la falta real de procedimientos y criterios objetivos de selección de buena parte del personal, en particular interino y laboral, que acaba por consolidar su situación en el empleo público sin mayores requerimientos. En efecto, las oposiciones basadas en el aprendizaje y valoración del conocimiento de un temario más o menos extenso constituyen un modelo obsoleto, que sin embargo sigue practicándose en muchos casos por mera rutina y que obliga a los candidatos a pasar varios años de su juventud entregados exclusivamente a su preparación, de manera improductiva y a menudo frustrante. También en estos aspectos, el EBEP de 2007 pretendió introducir elementos de cambio y modernidad, como la regulación de pruebas prácticas, entrevistas personales o memorias, junto a o en sustitución de las pruebas repetitivas de conocimientos. Pero las experiencias innovadoras que se han llevado a cabo son limitadas y muy parciales.

En el extremo opuesto, un alto porcentaje de empleados públicos, sobre todo en las administraciones autonómicas y locales y en muchos entes instrumentales, ingresan sin apenas pruebas de selección objetivas, normalmente en la condición de funcionarios interinos o contratados temporales. A partir de ahí van incrementando sus “méritos” por el mero tiempo de prestación de servicios –que casi nunca son evaluados– y la participación, por formal o pasiva que sea, en actividades de formación, hasta que consiguen consolidar con carácter definitivo su empleo mediante una convocatoria de concurso-oposición (o excepcionalmente un mero concurso de méritos) en la que se no exige demostrar grandes conocimientos y se puntúan sobre todo los años de servicio. A veces incluso los interesados, apoyados por los sindicatos del empleo público, se resisten a pasar por tan benévolo procedimientos de consolidación de sus empleos, por limitado que sea el riesgo de no superarlos, y presionan en favor de una consolidación prácticamente automática, algo que no es legalmente posible ni tolerado por los tribunales de justicia, de manera que las situaciones de interinidad o temporalidad en

el empleo se alargan de manera extraordinaria e ilegal o fraudulenta. Pero es que, de hecho, quien ha accedido a un empleo público, de la forma que sea, muy raramente perderá su puesto de trabajo, ya que los despidos en el sector público son casi inexistentes; incluso si se trata de personal interino o contratado temporal, un colectivo que solo sufrió bajas sensibles en algunos sectores y entidades (no en todas, ni mucho menos) durante los años más duros de la crisis económica.

Conviene añadir, no obstante, que estas deficiencias del sistema de selección no se observan por igual en todas las administraciones ni en todos los sectores. Las tendencias clientelares están más extendidas, en general, en las administraciones locales y algunas autonómicas, mientras que las oposiciones tradicionales se convocan con más frecuencia en la Administración del Estado y, sobre todo, para acceder a los cuerpos de funcionarios de nivel superior que, quizá por ello, siguen contando con mayor prestigio profesional y social. De otro lado, por ejemplo, la selección del personal docente no universitario –concurso-oposición con alta puntuación de entrada por años de servicio como interino– es menos rigurosa y exigente que la del personal estatutario de la sanidad pública, donde se aplica el modelo MIR (médicos internos y residentes) y similares (EIR, PIR): una prueba inicial exigente de conocimientos, seguida de un período inicial de prácticas retribuidas y de un posterior concurso-oposición para consolidar la condición de fijo de plantilla. De ahí y, por supuesto, del muy distinto nivel de exigencia de los respectivos estudios universitarios en las carreras de educación y en las sanitarias, respectivamente, deriva una sensible diferencia de calidad entre esos dos grandes servicios públicos, ambos de competencia autonómica, apreciada de forma muy generalizada y contrastada por estadísticas y estudios internacionales, entre ellos los informes PISA. Ello por no hablar de la endogamia de las universidades públicas, hoy generalizada en el seno de cada una, ya que es prácticamente imposible consolidar una plaza de los cuerpos de profesores universitarios para quien procede de otra universidad distinta de la que convoca la plaza.

La falta de una dirección administrativa estable y profesionalizada guarda también relación con la ausencia de una planificación a medio plazo de recursos humanos en nuestras administraciones públicas, salvo algunas meritorias excepciones. En consecuencia, las decisiones se toman en el momento, a veces con efectos diferidos, y muchas veces con cierta improvisación. Por ejemplo, poco se está haciendo en la mayoría de nuestras administraciones para afrontar el problema común del envejecimiento del personal, que en pocos años provocará jubilaciones masivas. Muy probablemente, por ello, será necesario cubrir gran parte de las numerosas bajas con un alto porcentaje de interinos o contratados temporales, con lo que volverá a reproducirse el problema de las bolsas nutridas de empleados públicos en precario, cuando sería posible, incluso legalmente, planificar ya con tiempo procedimientos de selección más rigurosos a desarrollar durante varios años.

La falta de planificación tiene también mucho que ver con los problemas de rigidez de la gestión de personal y de falta de movilidad interna forzosa por razones del servicio.

Esta es siempre complicada si los interesados se oponen, con la habitual cobertura sindical en defensa de “su” puesto. Mientras, la movilidad voluntaria, por concursos de traslado, comisiones de servicio u otros procedimientos, es a veces excesiva, de manera que se dejan sin cobertura temporalmente los puestos menos apetecidos; sea por su localización, sea porque entrañan mayor responsabilidad sin contrapartidas, o bien porque son puestos de contacto con el público, normalmente de mayor exigencia, etcétera. Además, como ya se ha dicho con anterioridad, la movilidad del personal entre administraciones territoriales distintas es prácticamente inexistente. De todo lo cual resultan con frecuencia excesos de personal en algunos servicios o administraciones y carencias en otros. Esto sucede incluso en ámbitos o grupos de empleo público que forman parte de una misma carrera o de unos mismos cuerpos, como el personal estatutario de los servicios de salud y los cuerpos docentes universitarios y no universitarios o los cuerpos de policía local. Pese a las previsiones legales destinadas a favorecer su movilidad, es muy difícil en la práctica que un médico de un servicio de salud autonómico se traslade a otra comunidad autónoma o un profesor que presta servicio en una de ellas pase a prestarlo en otra, como es difícil hoy en día —a diferencia de hace unos años— que un profesor o investigador de una universidad pública cambie de destino a otra. Elementos de rigidez, que excluyen toda competencia entre empleados dentro del sector público, y contribuyen a la pasividad y la rutina en el servicio.

Tampoco existen, dentro de cada Administración, estímulos suficientes para la mejora del servicio. Los funcionarios y otros empleados públicos pueden, ciertamente, desarrollar una carrera profesional al servicio de su administración de destino. Pero, por lo general es una carrera corta, con pocos escalones, y escasa repercusión retributiva. En efecto, el abanico de retribuciones en la Administración Pública es sensiblemente más estrecho que en la empresa privada. No solo entre los cuerpos o niveles superiores del empleo público y los inferiores, sino también entre los puestos de ingreso y aquellos en los que se pone fin a la carrera del funcionario, normalmente tras varias décadas de servicios. En tales condiciones, una parte de los empleados públicos carece de gran interés en su desarrollo profesional como tales y, entre los de nivel superior, no es infrecuente que muchos efectivos valiosos pasen a lo largo de su vida a la empresa privada, o bien den el salto a la política o al empleo en organismos europeos o internacionales, mucho mejor retribuido.

En la medida en que existe, la carrera administrativa del funcionario no se basa solo (ni a veces tanto) en el mérito, sino que depende en parte de sus relaciones o afinidades personales, de carácter político o no, o bien en la mera antigüedad. Pese a que la Ley —de nuevo el EBEP desde 2007— lo impone, están poco difundidos los sistemas de evaluación del desempeño dentro del empleo público, como criterio para la progresión en la carrera y la distribución de las retribuciones variables. Estas en realidad —lo que se denomina el complemento de productividad o similares— solo tienen cierta importancia cuantitativa en algunos servicios y áreas (por ejemplo, la Administración tributaria) y en la mayoría de las administraciones, cuando existen, se suelen distribuir a prorrata entre el personal, sin consideración alguna a sus méritos de servicio.

En fin, el empleo público se caracteriza frente al privado por las mejores condiciones laborales de los empleados en su conjunto, con la única excepción del personal directivo, cuyas obligaciones y responsabilidades son similares o superiores a las del sector privado, pero con retribuciones mucho más reducidas. Por ejemplo, en las administraciones territoriales son muy pocos los altos cargos que superan los 100.000 o 120.000 euros de retribución bruta anual por todos los conceptos, mientras que en empresas públicas u otros entes públicos, incluidos los de mayor relevancia por sus funciones, recursos y personal, es difícil que sus presidentes o directores generales alcancen 200.000 euros anuales o poco más. En cambio, las retribuciones de los empleados públicos de las categorías inferiores, incluyendo los recién ingresados, suelen superar las de los puestos equivalentes en la empresa privada.

De otra parte, los empleados públicos gozan por ley o en virtud de negociación colectiva, de un conjunto de derechos –permisos, licencias, reducciones de jornada de trabajo, medidas de conciliación con la vida familiar, ayudas sociales, etc.– que son también más elevados que los que suelen disfrutarse en el sector privado. De ahí, unido a la estabilidad inherente al empleo público (el ansiado *job for life*), que para una parte considerable de la población pertenecer a él se vea como un privilegio, una situación envidiable, de manera que para acceder a ella se justifican socialmente muchas cosas: desde dedicar varios años al estudio repetitivo de un temario de oposiciones...hasta variadas formas de clientelismo, favoritismo, nepotismo y otras prácticas moralmente (cuando no legalmente) reprochables.

En fin, la rigidez del modelo de empleo público, sea funcionarial o laboral, afecta también a la extinción o finalización de esas relaciones. Más allá de la jubilación, la renuncia o la excedencia voluntaria, apenas hay otras causas reales (que no legales) de pérdida del empleo en las administraciones públicas. La separación del servicio de los funcionarios por causa disciplinaria o el despido disciplinario apenas se acuerdan, inclusive en caso de faltas muy graves y a salvo los supuestos de inhabilitación por condena penal, que en su mayoría atañen a cargos electos o políticos y no tanto a funcionarios y otros empleados públicos profesionales. El funcionario público de carrera es inamovible en su condición de tal, lo que se explica por la necesidad de evitar situaciones propias del pasado –el retorno al sistema de “cesantías” por razones de confianza política– o extendidas en otras latitudes –las variadas formas de *spoils system* que perduran en tantos países–, así como en garantía de la imparcialidad de su función, garantía esta que, en realidad, solo tiene importancia práctica en el caso de ciertos funcionarios con poder de decisión o asesoramiento.

Pero también los empleados públicos con contrato laboral fijo gozan *de facto* de una situación de gran estabilidad en el empleo, ya que el despido por causas objetivas (económicas, técnicas u organizativas), aunque fue admitido y regulado definitivamente por la reforma laboral de 2012 (Ley 3/2012, de 6 de julio), que puso fin a las dudas que mantenía la jurisprudencia, apenas se ha llevado a la práctica, inclusive en administraciones o entes con claro exceso de personal. No solo eso sino que, como ya se

ha dicho, es también difícil en la práctica cesar o despedir a un interino o contratado laboral cuando deja de existir la situación que justificó su nombramiento. Llegado el caso muchos nombramientos de interinos o contratos temporales suelen prorrogarse, al margen de la legalidad –y con frecuencia de manera dolosa, en fraude de ley, para eludir someter a los interesados a un proceso selectivo–, lo que ha provocado que la jurisprudencia laboral inventara la figura del trabajador *indefinido no fijo*, que mantiene su empleo mientras su puesto no se cubre por selección o se amortiza –lo que casi nunca sucede– y que la jurisprudencia contencioso-administrativa haya llegado recientemente a una solución similar, a instancias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, para remediar la situación de los denominados *interinos de larga duración*. Puede que sea difícil ingresar en el empleo público y sin duda lo es en ocasiones; pero una vez dentro de él, cualquier persona sabe que es más difícil aún que pierda su empleo, si desea mantenerlo.

Todas esas reglas y características, unas legales otras meramente fácticas, de nuestro sistema de empleo público tienen una consecuencia obvia: la falta de productividad, la rutina burocrática, la lentitud en la tramitación y resolución de los asuntos, la habitual falta de iniciativas de mejora o reforma de los servicios. Circunstancias estas que quedan reflejadas en algunos informes o estudios, nacionales e internacionales, sobre el funcionamiento de nuestras administraciones públicas o de algunos de sus sectores (por ejemplo, los citados informes PISA, de evaluación de resultados de la enseñanza no universitaria, los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas, los informes anuales del Defensor del Pueblo y otros más puntuales, como el *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, editado por el INAP en 2005).

Conviene, sin embargo, apuntar algunos matices. Lejos de ser característicos de nuestro país, algunos de los defectos apuntados son comunes a las burocracias públicas de otros muchos países, entre ellos algunos de los más desarrollados. Eso sí, en otros lugares se han sucedido –con mayor o menor éxito– las reformas del empleo público en los últimos años, con el fin de incrementar la eficacia y eficiencia administrativas; entre nosotros en cambio los responsables políticos en su conjunto no han tenido la preocupación ni el coraje necesario para afrontar la reforma real del modelo, tan arcaico en ciertos aspectos.

Por otra parte, la situación no es la misma en todas las administraciones ni en todos los servicios o áreas del sector público. Hay servicios que funcionan mejor y otros peor, como ya se ha apuntado, y así lo suelen percibir los ciudadanos (según los sondeos de opinión del CIS), diferencias en las que seguramente influyen razones de diverso tipo. Tampoco la situación, desde el punto de vista de la eficacia y calidad del servicio es la misma en todas las comunidades autónomas ni en todos los ayuntamientos, ni en todos los ministerios o entidades del sector público. En fin, una de las fortalezas de nuestro sector público es que cuenta con muchos buenos profesionales, bien formados, y que no pocos de ellos aplican en el ejercicio de su función, pese a todas las dificultades, una

ética personal de servicio, que les lleva a valorar la trascendencia de su actividad para los ciudadanos y a obrar en consecuencia. No siempre estos valores del servicio público, que son decisivos, se resaltan, recompensan y estimulan por quienes tienen la facultad y la responsabilidad de hacerlo.

4. ALGUNOS PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO

En los epígrafes anteriores nos hemos ocupado de qué Administración queremos, es decir, de cuál ha de ser su dimensión, estructura y personal. Sin embargo, la cuestión no es solo qué Administración queremos, sino qué queremos que haga y cómo queremos que lo haga. Las principales formas de intervención administrativa –la actividad de control o policía y la actividad de prestación de servicios públicos– se han visto, en los últimos tiempos, sometidas a fuertes críticas, que implican una reconsideración de la relación entre Estado y sociedad, entre Estado y mercado. Por otro lado, la gestión administrativa es a menudo lenta y burocrática en exceso, lo que perjudica a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y supone un lastre y un coste adicional para las actividades privadas y para el desarrollo económico. Ante esta situación, se han venido introduciendo reformas de diverso tipo, cuyo resultado es dispar.

- La tradicional actividad de control previo desarrollada por las administraciones públicas a través de las técnicas clásicas de las licencias y autorizaciones se ha considerado una traba que ahoga la iniciativa empresarial y ralentiza indebidamente la prestación de servicios por los particulares, una rémora a la eficiencia en el despliegue de actividades económicas de los particulares y una barrera u obstáculo a la libertad de establecimiento y al buen funcionamiento de los mercados.

Las reformas impulsadas por la Directiva Bolkestein (Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior) y desarrolladas por numerosas normas de trasposición a nivel nacional se han traducido en una fuerte reducción del sometimiento de estas actividades de prestación de servicios a licencia o autorización previa que en numerosos campos se han visto sustituidas por técnicas más ágiles como las declaraciones responsables y las comunicaciones previas. Estos instrumentos suponen una supresión de los controles preventivos y remiten a un control administrativo *a posteriori* de la actividad (Ley 17/2009), que exige que la Administración active su función de comprobación e inspección.

Esta línea de tendencia no solo se ha afianzado después (Ley 2/2011, de Economía Sostenible; Ley 12/2012, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio Minorista y Determinados Servicios), sino que se ha acentuado, en una búsqueda evidente de la supresión de controles, que alcanza ya también a las propias declaraciones responsables y comunicaciones previas, que habían de facilitar el control *ex post* a realizar por las administraciones públicas y que la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (Ley 20/2013) somete ahora también al principio de proporcionalidad y a razones imperiosas de interés general.

Se trata de un fenómeno interesante, pero que plantea problemas. En primer lugar, nuestro país nunca se ha caracterizado por una actividad inspectora fuerte, que cuente con suficientes recursos y sea eficaz, por lo que, como puso de manifiesto el Consejo de Estado en su dictamen sobre la Ley 25/2009, del 22 de diciembre, denominada *ley omnibus* (dictamen n. 779/2009), y como ha señalado la doctrina jurídica (Rivero, 2000; Nogueira, 2012; Esteve, 2012), la desaparición de la intervención previa de la Administración puede traducirse en una relajación en la defensa de los intereses generales y de los derechos de terceros afectados. Por otro lado, la adecuada protección de estos intereses, tanto colectivos como particulares, depende de que el legislador competente a la hora de decidir el mecanismo de intervención realice una adecuada ponderación de los intereses y derechos en juego. Algo que no siempre ocurre. Por ejemplo, la Ley 12/2012, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, elimina la autorización o licencia municipal previa para establecimientos comerciales y otros con una superficie de 300 m², que posteriormente en sucesivas reformas ha ido siendo ampliada a 750 m², con lo que la licencia de actividad ha quedado como un instrumento de control excepcional, con los riesgos que ello implica para la debida protección de la seguridad, sanidad, salubridad e higiene. En la misma línea, la Ley vasca 7/2012 solo sujeta a licencia previa los establecimientos de hostelería, restauración, espectáculos y actividades recreativas a partir de un determinado aforo (igual o superior a 300 personas), en una concreción más que discutible de la normativa liberalizadora, si tenemos en cuenta que se trata de actividades en las que está en juego la salud y seguridad de la ciudadanía; bienes jurídicos cuya protección difícilmente puede lograrse de forma eficaz mediante un control *a posteriori*, sin que se alcance a entender cómo las precauciones pueden relegarse en función del aforo, ya que los derechos de la ciudadanía no pueden ser distintos en función de un dato tan irrelevante como la capacidad del local.

- La crítica de los servicios públicos se tradujo, a partir de los años noventa del pasado siglo, en un incremento de la externalización de la gestión mediante fórmulas contractuales o similares; es el conocido fenómeno del paso de un *Estado gestor* a un *Estado contratante*. Sin embargo, en los últimos años, especialmente desde algunos sectores ideológicos, se ha abierto paso una fuerte crítica –no solo económica, sino también social–, de los resultados de la gestión privada de los servicios públicos (singularmente, en algunos servicios como los del agua, la gestión de residuos, la limpieza viaria o la sanidad) y se ha propugnado una vuelta a su gestión directa (Warner, Ballard y Hefetz, 2013; Warner, 2008; Wollman, 2013; Pigeon *et al.*, 2013). Tras las tesis sobre los fallos del no mercado, el foco se orienta de nuevo sobre los fallos del mercado, volviéndose a plantear la adecuada relación entre Estado y sociedad; entre Administración y mercado. La cuestión dista mucho de estar resuelta: las piezas están en movimiento y solo el tiempo dirá cómo se recolocan y qué imagen resulta de la reubicación.

Es indudable que la opción entre la gestión directa y la gestión indirecta está impregnada de ideología, pero tras la experiencia acumulada es hora de dejar aparcados los prejuicios ideológicos y decidir cuál es, en cada caso, en función del tipo de servicio público y de las circunstancias concretas concurrentes, la mejor fórmula de prestación del servicio desde la perspectiva de la satisfacción de las necesidades colectivas y los criterios económicos de eficiencia y sostenibilidad. Como se ha afirmado (Pigeon *et al.*, 2013), no resultaría satisfactorio regresar sin más a la situación anterior a la privatización; es preciso que la toma de la decisión sobre la forma de prestación del servicio se realice desde la perspectiva de la más adecuada satisfacción de los intereses colectivos, a la luz de las características singulares del servicio en cuestión.

Hay que tener en cuenta que la vuelta a la gestión directa no siempre es deseable debido a los elevados costes que puede comportar, singularmente por las indemnizaciones que supone el rescate en caso de que se quiera cambiar la forma de gestión antes de la terminación de la concesión o contrata. Pero, además, existen otras dificultades, entre las cuales no resulta menor el problema del personal y la aplicación de la figura laboral de la sucesión de empresas (art. 44 del Estatuto de los Trabajadores). Ahora bien, la crítica a la gestión privada también pone de manifiesto que quizás haya que pensar más cuidadosamente el recurso a la externalización y la configuración de los pliegos que hayan de regir la concesión o contrata con la finalidad de garantizar la calidad en la prestación de los servicios. En cualquier caso, nuestra legislación exige ahora, con buen criterio, que la elección de un modo u otro de gestión se guíe por criterios de eficiencia y sostenibilidad económica, siendo de gran importancia a esos efectos los informes técnicos.

En este sentido, en el ámbito local, el artículo 85.2 de la Ley de Bases del Régimen Local establece principios sustantivos y requisitos formales que encauzan la elección entre las distintas formas de gestión de los servicios públicos: tanto la decisión entre la gestión directa o indirecta como elección de la fórmula de gestión directa han de estar presididas por el criterio de la eficiencia. Y no hay olvidar que, como ha afirmado J. Ortega, “la eficiencia es un concepto esencialmente ponderativo, de análisis de costes y beneficios”, por lo que resulta necesario “demostrar, a través de sencillas operaciones matemáticas, que la implantación de una determinada opción organizativa, la que comporta la creación de una estructura empresarial para la prestación de un servicio público, aunque genere mayores o iguales costes, se justifica por los mayores resultados en la gestión, en su precio y/o en su calidad...”. Ahora bien, como es lógico, esa justificación ha de ser completa y basada en datos reales y verificables. Más aun, deberá tener en cuenta –ello es esencial– “si se cumplen los condicionamientos jurídicos expuestos y, sobre todo, si resulta realista pensar que los incentivos que desaparecen como consecuencia de la eliminación de la competencia empresarial y de la supresión de la maximización de la obtención de beneficios empresariales pri-

vados, pueden compensarse con el adecuado control público del cumplimiento de los deberes legales que lleva consigo el mandato de buena administración” (Ortega, 2016).

Por otro lado, desde una perspectiva formal, el art. 85.2 de la citada Ley exige la elaboración de una memoria justificativa de la decisión sobre la forma de gestión, que ha de incluir los informes y el apoyo técnico recibido, entre los que se encuentra el informe del interventor municipal y este informe del interventor debe valorar la sostenibilidad financiera y la eficiencia de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el art. 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- La reforma de la Administración para evitar la lentitud y burocracia excesivas ha discurrido también por la senda de la mejora de la regulación, la reducción de cargas administrativas y la agilización de los procedimientos administrativos; objetivos a los que tienden diversas reglas y técnicas. En ese sentido, cabe destacar la evaluación de impacto normativo (RD 1083/2009), la ventanilla única (www.eugo.es), las relaciones con la Administración a través de sedes electrónicas o portales web; la regla *one in-one out*¹; la eliminación de trámites para la simplificación de procedimientos y la reducción de plazos para su resolución.

Es cierto que en muchos ámbitos existía previamente una situación de exceso de cargas administrativas (títulos habilitantes, documentación, requisitos formales...), así como retrasos intolerables en la resolución de expedientes, que obstaculizaban el inicio de la actividad de los particulares, por lo que efectivamente han de valorarse positivamente los esfuerzos de agilización de la tramitación y resolución de procedimientos, que es una senda que no debe abandonarse. De hecho, lo cierto es que la posición de España en los indicadores DB (*Doing Business*; indicadores que evalúan las regulaciones para hacer negocios) ha mejorado sustancialmente, aunque aún no se sitúe en el bloque de los primeros veinte países. En efecto, en el año 2010, nuestro país se clasificaba en el puesto 62, mientras que, en el año 2018, se encuentra en el puesto 28. Su DTF (distancia a la frontera, siendo 100 la regulación más favorable) se ubica en el 77.02, esto es, en el promedio de los países de la OCDE (77.46), algo por debajo de Alemania (79.00) y por encima de Italia (72.70), Portugal (76.84) o Suiza (75.92).

En cualquier caso, conviene no olvidar que la tramitación administrativa cumple unos fines esenciales, como garantizar el acierto de las decisiones administrativas procurándoles la información y conocimientos técnicos necesarios y ase-

¹ “Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas eliminarán al menos una carga existente de coste equivalente” (art. 37 de la Ley 14/2013).

gurando la mejor protección de los intereses generales. Las reformas no deben perder esto de vista y han de realizarse con cuidado. En este sentido, la doctrina jurídica (Ruiz de Apodaca, 2014; Tornos Mas, 2000) ya ha puesto de relieve que determinadas medidas de simplificación pueden tener consecuencias negativas: por ejemplo, la simplificación y reducción de plazos en los procedimientos ambientales como la evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada puede terminar debilitando el control y la protección adecuada del medio ambiente; y también es discutible que pueda resolverse un procedimiento administrativo sin haberse emitido un dictamen vinculante, entendiéndose que la ausencia de emisión en plazo equivale a informar favorablemente.

Se puede reformar el derecho administrativo y mejorar los procedimientos, pero la reforma no puede guiarse exclusivamente por los objetivos de aligerar las cargas para los particulares y empresarios y lograr la mayor celeridad posible en la actuación de la Administración; no pueden perderse de vista la satisfacción de los intereses colectivos y la protección de los derechos de terceros (Baño, 2015). El derecho administrativo ha de asegurar un adecuado equilibrio de los intereses y bienes afectados. La simplificación ha de ser una medida proporcionada. Como ha dicho Tornos, “los intereses más fuertes, los vinculados al ejercicio de la iniciativa económica, que reclaman celeridad en un entorno competitivo, no deben ser los únicos a tener en cuenta” (Tornos, 2000). Por ello, en ocasiones, quizás más que eliminar procedimientos o trámites procedimentales, sea preferible ir hacia fórmulas de integración de procedimientos como vía de simplificación, tomando como modelo el procedimiento de la autorización ambiental integrada (Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre).

- Especial relevancia en la búsqueda de la agilización del funcionamiento de la Administración tiene la extensión paulatina de las comunicaciones y procedimientos informáticos, con la pretensión de “eliminar el papel” de las oficinas públicas y crear un modelo de “administración electrónica” o digital, en teoría más ágil y transparente. Pero ese modelo se desarrolla con lentitud y a menudo los sistemas de relación electrónica con la Administración que se implantan son técnicamente complejos o deficientes, no funcionan correctamente o bien reducen las garantías del ciudadano, como ocurre, por ejemplo, en el caso de las notificaciones electrónicas, en el que no está garantizada suficientemente la recepción de la notificación (comparecencia en sede electrónica; aviso en cuya ausencia la notificación sigue siendo válida).
- La Administración del siglo XXI debe ser obviamente más eficaz, más ágil, pero también más objetiva y transparente.

En este sentido, hay que destacar los intentos de mejora del sistema de contratación pública, para adaptarlo a las exigencias del derecho de la Unión Europea, con el fin de introducir procedimientos de contratación y criterios de adjudicación más objetivos, justos y transparentes, combatir la discriminación y prevenir

la corrupción. Se trata de un sector de extraordinaria relevancia. La contratación pública en España representa en torno a un 17% de nuestro PIB y es de todos sabido que es materia que se presta especialmente a prácticas desviadas tanto de la Administración como del sector privado; la corrupción y las prácticas colusorias no son desgraciadamente inusuales y la lucha contra ambas es esencial no solo por razones de ética pública, sino también por su indudable efecto negativo sobre el gasto público (Transparencia Internacional calcula que en torno a un 10% del gasto en contratación se pierde en corrupción y soborno).

El Consejo de la Unión Europea (Decisión de 27 de julio de 2016) advirtió que en España: a) los controles preventivos y también *a posteriori* eran insuficientes para asegurar una aplicación correcta y uniforme de la contratación administrativa, b) faltaba un marco coherente que garantizara la transparencia y la coordinación de la política de contratación pública de todas las entidades y autoridades de contratación; c) y que existían déficits en la transparencia por la baja tasa de publicación de los anuncios de contratos debido al abusivo recurso al procedimiento negociado sin adjudicación previa y las adjudicaciones directas.

Es indudable que, con las últimas reformas –fruto de la trasposición de diversas directivas– se han producido logros destacables. Se han incrementado los mecanismos de publicidad y transparencia (Plataforma de Contratos del Sector Público, que aloja los perfiles de contratante de los órganos de contratación de todas las entidades del sector público estatal; Registro de Contratos del Sector Público); se han adoptado medidas de profesionalización de los órganos de contratación (prohibiendo que formen parte de las mesas de contratación políticos y personal eventual); se han mejorado y agilizado los procedimientos (procedimiento abierto simplificado); se han adoptado medidas de racionalización (acuerdos marco; sistemas dinámicos de adquisición; subasta electrónica; catálogos electrónicos; centrales de compra; contratación conjunta); se han introducido reglas para la prevención de los conflictos de intereses (art. 64 Ley de Contratos del Sector Público 9/2017, de 8 de noviembre).

Y, sobre todo, se ha introducido el recurso administrativo especial en materia de contratación, cuyo objeto ha sido además recientemente ampliado y que ha de valorarse muy positivamente. No obstante, aún queda mucho por hacer para lograr una contratación pública eficiente y no discriminatoria en todos los niveles de la Administración. Además, algunas medidas recientes son discutibles. Por ejemplo, la que abre la vía a los recursos contractuales especiales locales, pues no tendrán las mismas garantías de imparcialidad y profesionalidad que los de las administraciones superiores y, además, generarán una indeseable proliferación de órganos y criterios, cuando, por el contrario, sería conveniente acotar el número de órganos de recursos contractuales. Otras medidas, como las tendientes a evitar prácticas colusorias entre empresas (*big rigging*) precisan aun de desarrollo reglamentario.

5. LOS PROBLEMAS DE CONTROL DE LAS ADMINISTRACIONES Y ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

El adecuado funcionamiento de nuestras administraciones y entidades del sector público se ve lastrado por algunos problemas importantes de control. En principio, nuestro sistema de control de las administraciones y entidades públicas es similar al de otros Estados europeos, desde el punto de vista institucional y legal, pero no funciona adecuadamente, por diversas razones:

- Los controles en los parlamentos suelen profundizar poco en la dimensión objetiva de los problemas de la Administración, pues buscan casi exclusivamente la confrontación política y el desgaste del gobierno y lo mismo puede decirse de los que se llevan a cabo por la oposición en el seno de las corporaciones locales.
- Los controles contables que ejercen el Tribunal de Cuentas e instituciones equivalentes de las comunidades autónomas, se realizan con mucho retraso y su eficacia práctica en el funcionamiento de las administraciones es más bien escasa.
- Por lo que se refiere a los controles internos, que son los más importantes en la práctica –así los de la intervención del gasto, las inspecciones de servicios o los órganos de resolución de recursos administrativos–, tampoco ofrecen el resultado apetecido. En parte porque los respectivos gobiernos no destinan a ello los recursos personales y materiales suficientes y en algunos casos –sobre todo en las administraciones locales– porque quienes ejercen tales controles no tienen una absoluta garantía de independencia e inmunidad frente a los controlados, sea porque dependen jerárquicamente de los órganos de gobierno o superiores de la Administración o porque estos pueden decidir en parte sobre sus condiciones de empleo. Hay excepciones a la regla, entre las que podríamos señalar los nuevos tribunales administrativos de recursos contractuales, o los consejos de transparencia del Estado y las comunidades autónomas, sin embargo no dotados de los medios necesarios.
- Ya se ha dicho que la creación de entes instrumentales del sector público ha constituido en ocasiones una vía de *huida del derecho administrativo*, al regirse su actuación, primordialmente, por el derecho privado –sociedades mercantiles públicas, fundaciones públicas, entidades públicas empresariales, determinados consorcios–, lo que implicaba que no se tramitaran procedimientos administrativos transparentes para la adopción de decisiones que tienen verdadera naturaleza pública. Las últimas reformas legales, obligadas en virtud del derecho de la Unión Europea, han puesto coto a la huida, pero en muchos casos la creación de este tipo de entes sigue sin estar suficientemente justificado en función de la tarea que desarrollan. Por otra parte, los controles del gasto de tales entes son *a posteriori*, por informe o auditoría, y no siempre permiten evitar las desviaciones y abusos.

- Más grave y difícil de solventar es el problema del control de legalidad sobre las administraciones locales. A diferencia de lo que sucede en la mayoría de los Estados de nuestro entorno, apenas existen controles de legalidad sobre los entes locales confiados a otras autoridades administrativas, estatales o autonómicas (Sánchez Morón, 1990). En la práctica ello se ha traducido en una ausencia de control real o efectivo sobre decisiones, que han primado frecuentemente intereses económicos privados sobre el estricto cumplimiento de la legalidad. La deriva especulativa del urbanismo, sobre todo en las zonas costeras y la periferia de las grandes ciudades –denunciada incluso por el Parlamento Europeo en el Informe Auken de 2009– es el resultado más grave y significativo. Pero a ello hay que sumar no pocos casos de corrupción revelados por la justicia penal en ese ámbito local, aparte de otros mucho más numerosos de favoritismo en la contratación pública, la concesión de subvenciones y ayudas o el nombramiento de personal.

El problema es que la Ley de Bases del Régimen Local redujo drásticamente las posibilidades de control interadministrativo y las facultades de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas de suspender los actos locales ilegales. El modelo clásico se sustituyó por un modelo judicializado y restrictivo, claramente insuficiente, y la doctrina del Tribunal Constitucional ha impedido salvar las limitaciones y disfuncionalidades del mismo al entender que la regulación de la citada Ley constituye un sistema cerrado, que no permite la coexistencia de regímenes distintos adaptados a las peculiaridades de cada sector de actividad, como intentaron hacer algunas comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Se trata de una interpretación discutible que merece reconsideración, pues la ambigüedad de la Ley de Bases del Régimen Local en este punto permite una exégesis distinta (Desdentado, 2009). Así podría entenderse al menos que el régimen de controles establecido en la mencionada ley es aplicable a las competencias propias y exclusivas de los entes locales, pero no a aquellas competencias que la legislación sectorial o autonómica pueden configurar como compartidas en atención a los diferentes intereses implicados (locales y supralocales). Desgraciadamente el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de revisar y cambiar su doctrina al hilo de la impugnación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, pero, por el contrario, en la STC 154/2015, de 9 de julio, ha decidido mantener su línea interpretativa anterior, perdiéndose así una ocasión de reconducir la autonomía local a sus justos términos y de recuperar un sistema de controles interadministrativos de legalidad más eficiente, al menos en algunos sectores.

Sería necesario, por tanto, una reforma de la Ley de Bases del Régimen Local y un restablecimiento decidido del control interadministrativo sobre los entes locales, al menos, en materias tales como el urbanismo, la contratación y la gestión de personal, para prevenir episodios de corrupción, tratos de favor o de sujeción de los intereses generales a determinados intereses privados. Tal

reforma tiene perfecta cabida en nuestro texto constitucional, pues el reconocimiento de la autonomía local no es incompatible con el control de legalidad y ni siquiera, en algunos casos, con el control de oportunidad. El artículo 8.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local admite que los actos de los entes locales se sometan a un control administrativo que persiga asegurar la legalidad y los principios constitucionales. Y nuestro Tribunal Constitucional, en su conocida sentencia 4/1981, afirmó que la autonomía local no es incompatible con la existencia de controles de legalidad sobre decisiones concretas por parte de otras administraciones ni tampoco con ciertos controles de oportunidad que estén justificados en la defensa de fines constitucionales específicos.

- Ello resulta esencial porque, además, en nuestro país, el control judicial de la Administración no es todo lo efectivo que cabría esperar. Los controles judiciales, en particular, el contencioso-administrativo, son con frecuencia tardíos, además de caros para los interesados y, en el ámbito de los juzgados provinciales, que controlan básicamente la Administración Local, no todos los jueces cuentan con la debida especialización. Dado que además las autoridades y funcionarios no asumen personalmente la responsabilidad por las ilegalidades en que incurrir, salvo que tengan trascendencia penal, y de que no es lo más habitual adoptar medidas cautelares durante la tramitación de los procesos, la mera posibilidad de recurso no tiene de por sí un efecto disuasorio y –lo que es peor– muchas ilegalidades terminan consumándose y produciéndose efectos difícilmente reversibles, como ha ocurrido en el ámbito del urbanismo. Ello pone de manifiesto no sólo la necesidad de mejorar nuestro sistema judicial de control de la Administración y de incrementar y flexibilizar el uso de las medidas cautelares, sino también la importancia de fortalecer nuestros mecanismos de control preventivo.

6. LAS REFORMAS NECESARIAS

A la vista de lo expuesto, podemos enumerar algunas de las reformas administrativas que nos parecen necesarias.

- En primer lugar, resulta conveniente reestructurar la organización de nuestro sector público. Básicamente dicha reestructuración debería afectar a la Administración Local y a los entes instrumentales. En el primer caso sobran muchos municipios y algunos entes intermedios. Aunque las soluciones no son fáciles, pues tropiezan con los intereses de los partidos políticos y con los sentimientos localistas de gran parte de la población, sobre todo en el ámbito rural, parece necesario bien fusionar municipios o bien transferir una parte sustancial de las competencias de los municipios de menor población a otras administraciones superiores. Pero ello requiere un alto grado de convicción y consenso político, que está lejos de alcanzarse, como demuestra la fallida reforma de la legislación de régimen local de 2014.

Por lo que se refiere a los entes instrumentales, es preciso analizar caso por caso los que son necesarios y los que no y, sobre todo, poner fin a la “ingeniería organizativa” consistente en dotar de formas empresariales a entidades que realizan funciones públicas o prestan servicios públicos con financiación esencialmente presupuestaria. En el ámbito de las administraciones estatales, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público constituye un paso en la buena dirección, pero habrá que prestar atención a su aplicación, además de extender los mismos criterios en el nivel autonómico y local.

- En segundo lugar, y si bien por razones de orden constitucional y de naturaleza política parece difícil revertir el grado actual de descentralización de las competencias y servicios administrativos, el Gobierno central debería utilizar todos los instrumentos a su alcance para garantizar la coordinación de las administraciones autonómicas y locales con la del Estado, incluyendo la alta inspección de servicios autonómicos regulados por la legislación estatal básica –ente ellos la educación y la sanidad–, e impulsar al máximo los cauces de cooperación. Ello aparte de ejercer, las medidas de supervisión y, en su caso, de control previstas por la legislación de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria.
- En tercer lugar, resulta necesario llevar a cabo las reformas, que permitan aumentar la profesionalidad y eficacia o productividad del sistema de empleo público, aproximándolo a los de otros países del centro y norte de Europa: medidas de planificación de recursos, estatuto profesional del personal directivo, mejora de los procedimientos de selección de personal y garantía real generalizada de los principios de mérito y capacidad, oportunidades de carrera en el servicio público, medidas de estímulo y evaluación del rendimiento, flexibilidad en materia de movilidad interna e interadministrativa, reequilibrio entre derechos y obligaciones del servicio, etc. Igualmente deberían establecerse normas legales que permitan la reducción de efectivos sobrantes y que no pasen solo por la congelación indiscriminada de las ofertas de empleo público o la supresión de personal interino y temporal. Pero en muchos de esos aspectos, más que las reformas legislativas o reglamentarias, son decisivos los criterios y medidas de gestión y las relaciones laborales que se adopten en el seno de cada Administración y entidad pública, por lo que siempre se encontrarán diferencias entre unas y otras.
- En cuarto lugar, en lo que se refiere al desarrollo de las actividades administrativas, en particular las que afectan al ejercicio de actividades económicas o empresariales –autorizaciones, licencias, comunicaciones previas, inspecciones, otras medidas de supervisión, procedimientos sancionadores, gestión tributaria, etcétera– es necesaria una permanente labor de revisión y reforma de los procedimientos aplicables para facilitar el desarrollo de las iniciativas privadas, pero garantizando al mismo tiempo la correcta tutela de los intereses públicos y de los derechos colectivos y de terceros. Sobre la base del derecho europeo, de

impronta liberalizadora –Directiva de Servicios 2006/123/CE y otras normas– hay que determinar en cada caso el régimen de supervisión más adecuado.

Además, es importante extender y perfeccionar el modelo de administración electrónica e introducir formas de comunicación sencillas y asequibles para el conjunto de los ciudadanos, a la par que seguras. En ciertas áreas parece también imprescindible reforzar con más medios las unidades administrativas de inspección y de tramitación de procedimientos y recursos, así como las encargadas de los procedimientos de contratación pública.

En cuanto a las formas de gestión de los servicios públicos, directas o indirectas, lo importante es determinar la que sea más eficaz y eficiente en cada caso, huyendo de los prejuicios ideológicos. Aunque la legislación vigente dispone ya que han de recabarse los informes técnicos que permitan verificar esa circunstancia, en términos comparativos, en la práctica no es fácil sustraerse a las preferencias políticas de cada Gobierno, central, autonómico o local.

- Finalmente, debe perfeccionarse el sistema de controles sobre las administraciones públicas, tanto los judiciales como muy especialmente los controles internos destinados a garantizar el cumplimiento de la legalidad, la eficacia y eficiencia del gasto público, la transparencia y el buen funcionamiento de los servicios. Algunas medidas al respecto son las que pasan por establecer nuevos modelos de recursos administrativos especiales asignados a órganos independientes, que sean rápidos y efectivos, además de reforzar las unidades de intervención del gasto y las inspecciones de servicios con los efectivos necesarios. En particular, es preciso restablecer y ejercer con regularidad algunos controles de legalidad sobre las administraciones locales, en materias tales como el urbanismo y la contratación pública y de personal, para prevenir episodios de corrupción, tratos de favor o de sujeción de los intereses generales a determinados intereses privados.

BIBLIOGRAFÍA

ARBÓS MARÍN, X., COLINO CÁMARA, C., GARCÍA MORALES, M. J. y PARRADO DÍEZ, S. (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Barcelona: IEA.

ARENILLA, M. y DELGADO, D. (2014). ¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE. *Revista de Administración Pública*, 193.

BAÑO LEÓN, J. M^a. (2015). La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados. *Documentación Administrativa*, 2.

DE LA QUADRA SALCEDO JANINI, T. (2007). “¿Quo vadis, Bolkestein? Armonización o mera desregulación de la prestación de servicios? *Revista Española de Derecho Europeo*, 22.

DESIDENTADO DAROCA, E. (2009). El control de la legalidad urbanística ¿Qué legalidad? En R. GÓMEZ-FERRER MORANT, E. DESIDENTADO DAROCA, F. A. CASTILLO BLANCO, *El control de legalidad urbanística. El estatuto básico del empleado público*, III Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, 8-9 de febrero de 2008. Granada: Instituto Andaluz de Administración Pública.

ESTEVE PARDO, J. (2012). La deconstrucción y previsible recomposición del modelo de autorización administrativa. En A. NOGUEIRA LÓPEZ (Dir.), *La termina Bolkestein. Mercado único vs. derechos de los ciudadanos*. Cizur Menor: Civitas-Thomson.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2012). *Radiografía actual de las mancomunidades en España. Las mancomunidades y otras formas de asociación voluntaria de municipios en el ámbito territorial*.

FUENTETAJA PASTOR, J. (2013). *Pasado, presente y futuro de la función pública: entre la politización y la patrimonialización*. Pamplona: Civitas.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2016). *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*. Madrid: Marcial Pons.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M. y PALOMAR OLMEDA, A. (2009). *La dirección pública profesional en España*. Madrid: Marcial Pons.

LAPUENTE GINÉ, V. (2015). *El retorno de los chamanes*. Barcelona: Península.

LOSADA, C., ALBAREDA, A., LONGO, F. y FÉREZ, M. (2017). *El empleo público en España. Desafíos para un Estado democrático más eficaz*. Madrid: IEE.

MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, J. et al. (2015). *Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012)*. Madrid: INAP.

MUÑOZ MACHADO, S.(2012). *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona: Crítica.

NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Dir.) (2012). *La termina Bolkestein. Mercado único vs. derechos de los ciudadanos*. Cizur Menor: Civitas-Thomson.

ORTEGA BERNARDO, J. (2016). Remunicipalización: de eso se trata. Recuperado de: <https://almacende.derecho.org/remunicipalizacion-de-eso-se-trata>

PIGEON, M., MACDONALD, D. A., HOEDEMAN, O. y KISHIMOTO, S. (2013). *Remunicipalización: el retorno del agua a manos públicas*. Ámsterdam: Transnational Institute.

RIVERO ORTEGA, R. (2000). *El Estado vigilante*. Madrid: Tecnos.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. (2014). La búsqueda de la eficacia en la simplificación o supresión de procedimientos: apunte crítico. En F. BALAGUER y E. ARANA GARCÍA (Coords.), *Libro homenaje al Profesor Rafael Barranco Vela, vol.1*. Thomson Reuters.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990). *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas.

— (2018). *Las Administraciones españolas*. Madrid: Tecnos.

SOSA WAGNER, F. y FUERTES, M. (2011). *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*. Madrid: Marcial Pons.

TORNOS MAS, J. (2000). La simplificación procedimental en el ordenamiento español. *Revista de Administración Pública*, 51.

VILLORIA, M. y JIMÉNEZ, F. (2012). La corrupción en España: datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, abril-junio.

WARNER, M. (2008). Reversing privatization, rebalancing government reform: markets, deliberation and planning. *Policy and Society*, 27, pp. 163 y ss.

WARNER, M., BALLARD, M. y HEFETZ, A. (2003). Contracting Back In-When Privatization Fails. En *The Municipal Year Book 2003, chapter 4*, pp. 30-36. Washington DC: International City County Management Association. Disponible en: <http://cms.mildredwarner.org/p/47>

WOLLMAN, H. (2013). La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un retorno a las gestiones públicas/municipales? *Cuadernos de Derecho Local*, 31.

CAPÍTULO VI

Ajustes e impactos de la crisis sobre el gasto social de las comunidades autónomas*

Eloísa del Pino Matute

Roberto Fernández Llera

1. INTRODUCCIÓN

La llamada Gran Recesión inauguró un tiempo de profundos cambios en la gestión de las políticas públicas en España. Tras unos meses de expansión coordinada del gasto público en toda la Unión Europea, entre 2009 y 2010, a modo de impulso de la demanda agregada, se pasó a un periodo dominado por una extrema austeridad en el gasto público, más reforzada en España que en otros Estados miembros, con objeto de reconducir las elevadas cifras de déficit público.

El objeto de este trabajo es el análisis del impacto sobre el presupuesto y la gobernanza del sistema de protección social español, de la crisis económica y las medidas de ajuste que se fueron adoptando. El periodo analizado comienza en 2010 y se prolonga hasta los años de incipiente recuperación económica, a partir de 2014, si bien se mencionan algunos acontecimientos más recientes porque implican la reversión de algunos recortes aplicados con anterioridad.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. Tras esta introducción, se describen el marco general de la crisis y las reacciones inmediatas en el ámbito supranacional y español. En la sección tercera se analiza el impacto de los recortes sociales por la crisis, desde una óptica sectorial y territorial. En la cuarta se ofrecen algunas cifras relevantes sobre la evolución del gasto social en las comunidades autónomas (CC.AA.) y se indaga sobre el margen de maniobra que estas tenían para oponerse a los recortes forzosos o para implementar algunos propios. La quinta sección concluye.

* Los autores desean agradecer los comentarios recibidos de las personas participantes en el seminario sobre "Las reformas pendientes del sector público español", celebrado el 12 de septiembre de 2018, organizado por la Universidad de Alcalá y la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (Rifde). Las opiniones y los posibles errores son de exclusiva responsabilidad de quienes firman este trabajo.

2. CRISIS Y REACCIÓN: DEL ESTÍMULO COORDINADO A LA AUSTRERIDAD

2.1. Marco general

Por convención, se puede situar el inicio de la crisis financiera internacional en el verano de 2007, con las incertidumbres derivadas de las hipotecas “basura” (*subprime*) en Estados Unidos. El punto de inflexión lo iba a marcar un año después la quiebra del banco de inversiones Lehman Brothers y, a partir de ahí, la extensión de la crisis financiera a la economía real, con un particular impacto en Europa y, aún más, en la eurozona. Había estallado la Gran Recesión.

En un primer momento, los gobiernos y bancos centrales, junto al Fondo Monetario Internacional (FMI), recurrieron a planes coordinados de estímulo fiscal para reactivar la demanda agregada, ante un notable deterioro del consumo privado y de la inversión empresarial. El punto de inflexión para ese enfoque podría situarse en la Primera Cumbre de Líderes del G20 (2008), en cuya declaración final se recomendaba “usar medidas fiscales de efecto rápido para estimular la demanda interna, según el caso, mientras se mantiene un marco político conducente a la sostenibilidad fiscal”. Un renovado “activismo fiscal” (Auerbach y Gale, 2009), no improvisado ni aislado, sino concertado en el ámbito mundial y europeo. Sus hitos entre 2008 y 2010 fueron dos grandes programas de estímulo fiscal, con sus respectivas ramificaciones nacionales y subcentrales: *American Recovery and Reinvestment Act* en Estados Unidos y Plan Europeo de Recuperación Económica (Comisión Europea, 2008).

A partir de 2010 se produce en la eurozona un nuevo giro en la política económica, con un final abrupto de los programas coordinados de estímulo y el inicio de un paradigma de extrema austeridad, con estrictos y renovados controles sobre el déficit y la deuda¹. Las restricciones clásicas (Pacto de Estabilidad y Crecimiento) no imponían una concreta composición del presupuesto, ni tampoco la distribución territorial del poder dentro de los Estados miembros, permitiendo escoger entre diferentes soluciones y diseños institucionales, en función de sus propios retos nacionales. Sin embargo, la novedad es que ahora algunos Estados miembros habían sido expulsados de los mercados de crédito, con primas de riesgo prohibitivas, dando lugar a los programas de “rescate” (Grecia, Portugal, Irlanda, Chipre y España) bajo una estrecha supervisión y con una estricta condicionalidad con ajustes “impensables antes de la crisis” (De la Porte y Pochet, 2014) que, inevitablemente, afectaban a las políticas sociales². Incluso en los demás países, la condicionalidad también ha jugado un papel importante, por ejemplo, en la evaluación *ex ante* de sus proyec-

¹ Como máximo exponente del rigorismo, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (marzo de 2012).

² Autores como (Degryse, Jepsen y Pochet, 2013; Petmesidou y Guillén, 2015) han afirmado que durante la Gran Recesión los gastos sociales han sido las principales variables de ajuste.

tos presupuestarios y en el seguimiento de sus programas anuales de estabilidad (Semestre Europeo).

Otro giro comenzaría en el otoño de 2012, cuando el FMI (2012) reconoció haber subestimado el tamaño de los multiplicadores a corto plazo, provocando en los años anteriores una excesiva confianza en el papel dinamizador de los recortes del gasto público (la llamada “austeridad expansiva”). Con todo, aún pasarían otros dos años hasta que se empezase a corregir el rumbo de las políticas europeas hacia una renovada expansión contracíclica, para tratar ahora de contrarrestar el riesgo de un “estancamiento secular” (Summers, 2014). En ese viraje tuvo que ver el nuevo juego de mayorías políticas en el Parlamento Europeo, tras las elecciones de mayo de 2014, con un relativo debilitamiento de las fuerzas conservadoras. Ahí se pueden citar el *Plan Juncker* de inversiones (Comisión Europea, 2014) y la comunicación oficial (Comisión Europea, 2016) sobre una reorientación expansiva de la política fiscal. En paralelo el Banco Central Europeo (BCE) había comenzado a aplicar una “expansión cuantitativa” (Coeuré, 2015), siguiendo aquellas sanadoras palabras de su presidente Draghi (2012). No obstante, aún con los beneficiosos efectos de la política monetaria no convencional para toda la eurozona, más aún para España (Burriel, Martí y Pérez, 2017), el BCE ha empezado³ a desactivar la “expansión cuantitativa” desde finales de 2018.

2.2. La reacción del Gobierno de España: medidas generales

Tras un largo periodo de bonanza económica, con un saldo positivo en las cuentas públicas y uno de los niveles de deuda pública más bajos de la eurozona, todo cambia en España a partir de 2008. España llegó a la crisis con sus propios problemas que hasta entonces había disimulado la bonanza económica. Singularmente, por los efectos derivados de la burbuja inmobiliaria, el endeudamiento privado y el debilitamiento de los ingresos públicos, provocado por un reciente historial de rebajas tributarias en todos los niveles de gobierno y en casi todos los impuestos. El saldo estructural –el concepto relevante en la normativa europea y constitucional– transitó desde valores positivos en 2006 y 2007 a un insólito déficit del 9,2% en 2009, poniendo en peligro el objetivo de equilibrio estructural en 2020. La deuda pública supera desde 2010 el umbral máximo del 60% y se ha estabilizado en torno al 100% del PIB desde 2014, a pesar de la mejora económica (gráfico 6.1).

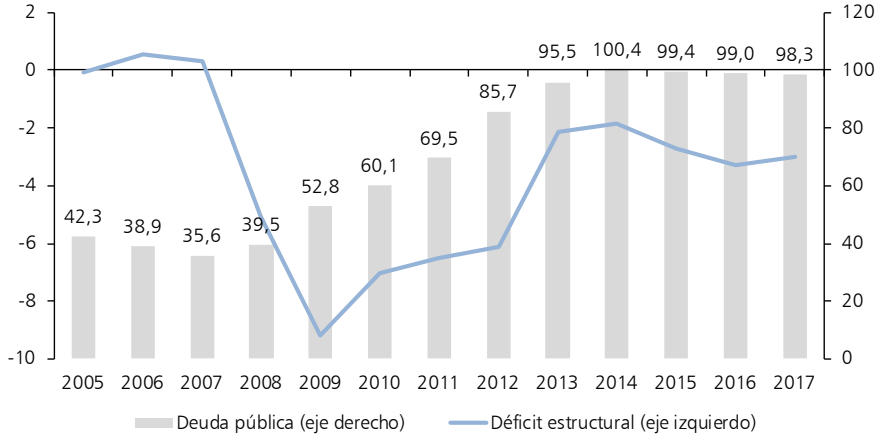
La primera reacción del Gobierno de España fue la aplicación de políticas de estímulo⁴, al amparo de la coordinación supranacional e internacional. No duraría demasiado este enfoque, ya que el 20 de mayo de 2010 el Consejo de Ministros aprobó un paquete urgente de medidas orientadas a revertir el crecimiento del gasto público y, en menor medida, a recuperar los ingresos, tras haber alcanzado cifras dramáticas de déficit, por

³ Disponible en www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ecb.mp180614.es.html

⁴ Enmarcadas en el Plan para el Estímulo de la Economía y el Empleo o, en su forma abreviada, Plan E.

GRÁFICO 6.1

DEUDA PÚBLICA (% PIB) Y DÉFICIT ESTRUCTURAL (% PIB POTENCIAL)



Fuente: AMECO (Comisión Europea).

efecto combinado del ciclo económico y de las medidas aplicadas. Esas actuaciones se plasmaron en el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público⁵, convalidado por el Congreso de los Diputados por un solo voto⁶. La principal estrategia consistió en la reducción del gasto, con medidas como una rebaja media del 5% en los salarios públicos, ajustes en la revalorización de las pensiones y recortes diversos en atención a la dependencia, gasto farmacéutico y políticas de familia⁷.

En realidad, el giro de la política económica había comenzado ya con los Presupuestos Generales del Estado para 2010 (con la subida de tipos en el IVA o la supresión de la deducción de 400 euros en el IRPF) y con la actualización del Plan de Estabilidad y Crecimiento⁸. En ese amplio dispositivo también iba una propuesta de acuerdo marco con las CC.AA. sobre sostenibilidad de las finanzas públicas que, formalmente, respetaba la autonomía subcentral, pero en la práctica distaba mucho de ser así, dado que el Gobierno de España siempre maneja la agenda multilateral y goza de una inatacable mayoría en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Finalmente, dicho acuerdo marco se aprobó el 22 de marzo de 2010, explicitando que “la reducción del déficit debe centrarse principalmente en medidas de austeridad del gasto, adoptadas por todas las Administraciones”. Los principales compromisos fueron estos:

⁵ Para abreviar, cada Real Decreto Ley se mencionará por sus siglas RDL.

⁶ Votos a favor, 169; en contra, 168 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 27 de mayo de 2010).

⁷ Supresión del llamado “cheque-bebé”.

⁸ Esta última, aprobada por el Consejo de Ministros del 29 de enero de 2010, junto a un Plan de Acción Inmediata 2010 y un Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013.

- Política de contención de los gastos de personal, a través de una senda de austeridad en las retribuciones, una restricción en las ofertas de empleo público y una racionalización de recursos humanos.
- Estricto seguimiento del cumplimiento de los plazos para el pago en las operaciones comerciales realizadas entre las empresas y las CC.AA.
- Información detallada sobre los gastos realizados y pendientes de aplicar al presupuesto de cada ejercicio.
- Aprobación de un plan de racionalización de las estructuras del sector público administrativo y empresarial en cada una de las CC.AA., con el objetivo de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público.

El recorte del gasto tuvo continuidad en un nuevo acuerdo del CPFF, el 15 de junio de 2010, para agregar el esfuerzo de las CC.AA. en la “aceleración” del ajuste, derivado de las exigencias europeas. Sin embargo, la ansiada mejora económica no terminaba de llegar, al tiempo que cuajaba un deterioro de la situación política y social, cuyo cénit se puede situar en el mes de mayo de 2011, con el triunfo del movimiento “15-M” en las calles y del Partido Popular en las elecciones autonómicas y municipales.

En agosto de 2011, el BCE, a través de su presidente, exigía al presidente del Gobierno de España la adopción urgente de “significativas medidas para mejorar el comportamiento del mercado laboral”, así como “sólidas iniciativas para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas” y otras reformas estructurales en los sectores de la energía, el inmobiliario o los servicios. La inmediata respuesta fue favorable, recordando los cambios ya adoptados, pero reconociendo que “es imposible que tales reformas estén plenamente operativas en el corto plazo para corregir las disfunciones que se están produciendo en este momento en los mercados financieros”. Por ello, el presidente del Gobierno de España añadía la petición al BCE para “jugar un papel crucial en la reducción de las tensiones a través de la compra de deuda pública española en volumen suficiente para estabilizar los mercados”, ante el peligroso crecimiento de la prima de riesgo⁹. Con una diferencia de pocos días, ambas peticiones cruzadas se hacen realidad: el BCE comienza la compra de bonos soberanos del Reino de España –provocando una cierta rebaja de la prima de riesgo– y en España se aprueba una rápida reforma constitucional para consagrar el principio de estabilidad presupuestaria, como criterio orientador de la actuación de todas las administraciones públicas¹⁰.

En 2011, la vorágine legislativa de urgencia del Gobierno socialista fue notable, hasta con 19 reales decretos leyes, de los que ahora se destacan los siguientes:

⁹ Aquí, las cartas entre ambos: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pubbydate/2014/html/index.en.html>

¹⁰ Entre el anuncio del presidente del Gobierno de España y la publicación en el BOE transcurren solo cinco semanas.

- RDL 8/2011, de 1 de julio: introduce una inédita regla de gasto para la Administración Central y las entidades locales de mayor tamaño.
- RDL 9/2011, de 19 de agosto: sube el impuesto sobre sociedades para las grandes empresas (sin efecto alguno para las CC.AA.) y racionaliza el gasto farmacéutico, con nuevas directrices sobre precios de referencia, personalización de las dosis, medicamentos genéricos y prescripción por principio activo.
- RDL 13/2011, de 16 de septiembre: restablece el impuesto sobre el patrimonio con carácter temporal, si bien desde entonces se ha seguido renovando, aportando cada año unos 1.000 millones de euros a las CC.AA.

El 20 de noviembre de 2011, el PSOE sufre una histórica derrota en las elecciones generales, con su peor resultado hasta entonces, mientras que el PP obtiene una holgada mayoría absoluta. Con la amenaza de un “rescate” inminente, el nuevo Gobierno de España, presidido por Mariano Rajoy, afirma encontrar las cuentas públicas en una situación “peor de lo esperado”, lo que sirve en buena medida para justificar un ajuste muy relevante, contradiciendo lo que había prometido durante su campaña electoral¹¹. En los primeros días de gobierno se aprueba el exhaustivo RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, con medidas de impacto como las siguientes:

- Congelación de retribuciones, elevación de la jornada laboral, paralización de convocatorias de personal y tasa de reposición cero (con mínimas excepciones).
- Establecimiento de un “gravamen complementario” en el IRPF, así como otras medidas de incremento, aunque en sentido contrario se restablece con carácter retroactivo la deducción por adquisición de vivienda habitual.
- Reformas en otros tributos, incluido un gravamen incrementado en el impuesto sobre bienes inmuebles (municipal, por tanto, sin efecto en las CC.AA.).
- Ajustes en la revalorización de las pensiones públicas y actualización de bases y cotizaciones.

Durante los años de la crisis, los capítulos del gasto del Estado más afectados por el recorte fueron los de inversión. Por el contrario, es claro el crecimiento durante todos estos años de la carga de intereses y amortizaciones, cuyo pago, no se olvide, “gozará de prioridad absoluta”, por mandato constitucional. Ante dos opciones cuantitativamente equivalentes en el corto plazo, el decisor político suele tener más fácil menguar los gastos de capital (infraestructuras, I+D+i, medioambiente y otras), frente a la alternativa del recorte en el gasto corriente de políticas sociales (pensiones, prestaciones por

¹¹ Sirva como ejemplo la entrevista al candidato Mariano Rajoy en *El País*, el 17 de noviembre de 2011.

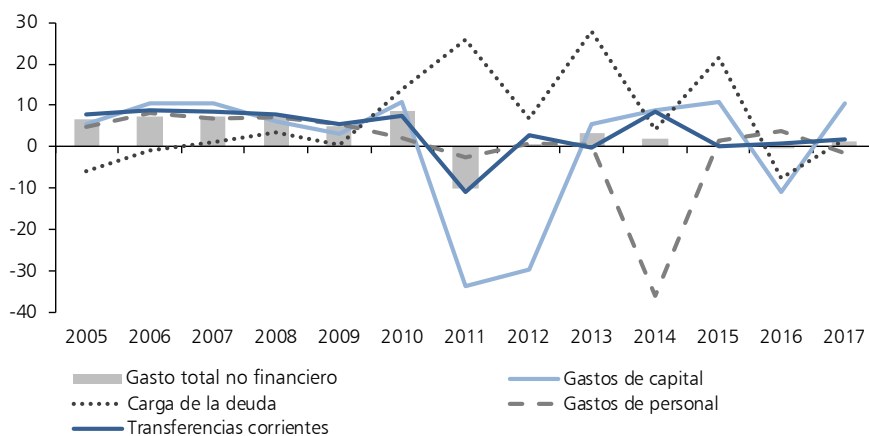
desempleo, sanidad, educación, servicios sociales o atención a la dependencia), aunque lo primero implique debilitar el potencial de crecimiento de la economía a largo plazo. Esto suele ser así por el menor compromiso jurídico de las inversiones reales¹² y por su reducido coste político-electoral¹³.

En el gráfico 6.2 se observa el fuerte recorte del año 2011 en el gasto total no financiero, motivado por una fuerte reducción de los gastos de capital y un recorte algo menor de los gastos de personal y de las transferencias corrientes del Estado, si bien estas últimas, donde se incluyen las pensiones y las prestaciones y subsidios por desempleo, siguieron ya en tasas positivas desde entonces. Esto demuestra un segundo efecto, no tan evidente como el de la reducción de los gastos de capital, pero igualmente de gran calado. En este caso, la toma de posición política del Gobierno de España durante los peores momentos de la crisis fue la de preservar los gastos en pensiones y protección por desempleo (González Begega y Del Pino, 2017), aunque en ambos casos endureciendo los requisitos, por contraposición a los gastos sanitarios, educativos o en servicios sociales

GRÁFICO 6.2

TASAS DE CRECIMIENTO INTERANUAL DEL GASTO ESTATAL CONSOLIDADO

(Porcentaje)



Nota: Desde 2014 se recogen los créditos para pensiones de clases pasivas dentro de las transferencias corrientes (hasta 2013 eran gastos de personal), lo que debe tenerse en cuenta a efectos de comparaciones.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado (www.hacienda.gob.es).

¹² Por ejemplo, es más sencillo paralizar o diferir un contrato de obra pública que la prestación de un servicio público garantizado como derecho fundamental. Cuestión diferente son las transferencias de capital, en muchos casos blindadas frente a recortes unilaterales por convenios reguladores u otras normas (al respecto, puede verse la Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de octubre de 2013 sobre los fondos mineros).

¹³ Sin perjuicio de la lógica contestación en los concretos territorios o colectivos afectados.

esenciales, prestados todos ellos por las CC.AA. Así, en la reforma de las pensiones de 2011 (Gobierno central del PSOE, con acuerdo social) se aumentó progresivamente la edad de jubilación hasta los 67 años, se extendió el periodo de cálculo de la pensión hasta 25 años y se congelaron las pensiones no contributivas. En la reforma de las pensiones de 2013 (Gobierno central del PP, sin acuerdo social) se introdujo el factor de sostenibilidad, un mecanismo que asegura el equilibrio financiero a largo plazo, pero que también conduce a una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones presentes y futuras (Zubiri, 2016).

Las cifras avalan esta afirmación que, además de la implicación estrictamente social (beneficio a unos colectivos frente otros, y a unas políticas frente a otras), responde también a un evidente argumento electoralista (con un claro guiño a las personas mayores) y a una concepción centralista del Estado de las autonomías¹⁴. El recorte podría haber sido más equitativo entre gastos y niveles de gobierno, lo que habría sido fruto de un pacto de Estado que no existió¹⁵.

En síntesis, la urgente y acelerada consolidación fiscal promovida por el Gobierno de España desde 2010, pero aún más desde 2012, tuvo dos hechos destacados. En primer lugar, la preeminencia del recorte en el gasto de capital frente al gasto corriente o al refuerzo de los ingresos. En segundo lugar, la apuesta por el mantenimiento del gasto presente en pensiones¹⁶ y prestaciones por desempleo¹⁷, aun a costa de comprometer la solvencia futura de la Seguridad Social, y acentuar el recorte en el resto de políticas sociales, gestionadas por las CC.AA.

2.3. La reacción de las CC.AA.: ajustes y condicionalidad

Si hemos referido la vorágine legislativa de urgencia del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, con el Gobierno conservador de Rajoy los reales decretos leyes alcanzan el

¹⁴ Durante los tiempos de bonanza económica, hizo fortuna la expresión informal “yo legislo y tú pagas”, para denotar que el coste de las medias sociales que iba aprobando el Gobierno central eran finalmente soportado por los presupuestos de las CC.AA. Con la crisis, el lema mutó: “yo recorto y tú pagas”... las consecuencias políticas.

¹⁵ En honor a la verdad, habría que citar el tímido intento de la V Conferencia de Presidentes (2 de octubre de 2012), cuya declaración final afirmaba que “las Comunidades Autónomas no son el problema, sino parte de la solución, que debe buscarse desde un clima de colaboración y lealtad institucionales”.

¹⁶ Baste citar la autorización para superar el límite legal del 3% de disposición de recursos en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social durante los ejercicios 2012 a 2014 (RDL 28/2012), lo que redujo su cuantía de 66.815 millones de euros en 2011 a 8.095 millones de euros en 2017 (www.seg-social.es).

¹⁷ El aumento de este gasto se moderó a partir de 2015, no tanto por medidas *ad hoc*, sino por la reducción del paro y el agotamiento del derecho a la prestación de nivel contributivo para muchas personas. Un ejemplo de la discrecionalidad del Gobierno de España se encuentra en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (subsidio de 426 euros mensuales), creado por el Gobierno socialista (RDL 1/2011) y prorrogado varias veces por el Gobierno central del PP (aunque con requisitos de acceso más duros). El programa fue anulado por la Sentencia 100/2017 del Tribunal Constitucional, pero reactivado de forma extraordinaria, ante la prolongación del desempleo de larga duración.

furor, con 29 aprobados solo en 2012, afectando muchos de ellos a ingresos y gastos públicos. A continuación, se reseñan los más relevantes para este trabajo, en especial, los que tuvieron un impacto directo sobre las finanzas y el gasto de las CC.AA.:

- RDL 7/2012, de 9 de marzo: ante el agravamiento de los impagos de las CC.AA. y entidades locales a sus proveedores, con especial impacto en las pequeñas y medianas empresas, se crea el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (FFPP), previo acuerdo multilateral en el CPFF, el 6 de marzo de 2012. Se constituía un mecanismo temporal y de adscripción voluntaria para que las CC.AA. concertasen operaciones de crédito con el Estado, destinadas a pagar las llamadas “facturas en el cajón”. La aprobación de estas operaciones quedaba sujeta a condicionalidad fiscal mediante un plan de ajuste que debía informar favorablemente el Ministerio de Hacienda, coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como con el plan económico-financiero, en su caso. En las tres fases en que operó, movilizó para las CC.AA. un total de 30.219 millones de euros¹⁸. Según Fernández Llera (2016), esta fue una medida “genuinamente española”, ya que partió de una decisión política interna y no de una imposición supranacional.
- RDL 12/2012, de 30 de marzo: se trata de una norma para revertir la caída de la recaudación, con medidas en el impuesto sobre sociedades, el IRPF, el impuesto del tabaco y el impuesto municipal de plusvalías, así como en la “declaración tributaria especial”. Ninguna de ellas tuvo repercusión en los ingresos de las CC.AA., quedándose el Estado en exclusiva con la recaudación adicional¹⁹.
- RDL 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.
- RDL 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.
- RDL 20/2012, de 13 de julio: las medidas con mayor impacto sobre las CC.AA. fueron de dos tipos. En gastos de personal, la supresión de la paga extraordinaria de diciembre, la reducción de días de libre disposición, horas sindicales y permisos, la rebaja en la prestación económica por incapacidad temporal y la jubilación forzosa a la edad legal. En medidas de racionalización del sistema de dependencia, un endurecimiento general del acceso al sistema. Sin embargo, ninguna de las medidas en el ámbito tributario (nueva subida del IVA y de los impuestos especiales, elevación de retenciones e ingresos a cuenta en el IRPF y

¹⁸ Datos disponibles en la web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.gob.es).

¹⁹ Salvo, obviamente, la del impuesto municipal de plusvalías.

alza del impuesto sobre sociedades para grandes empresas) tuvo impacto financiero en las CC.AA., al ser el impuesto sobre sociedades íntegramente estatal, lo mismo que la gestión de las retenciones y los ingresos a cuenta en el IRPF, pero además porque en el caso del IVA y los impuestos especiales, la recaudación adicional se la quedó el Estado en exclusiva, al reducir en términos equivalentes el Fondo de Suficiencia Global de las CC.AA.²⁰.

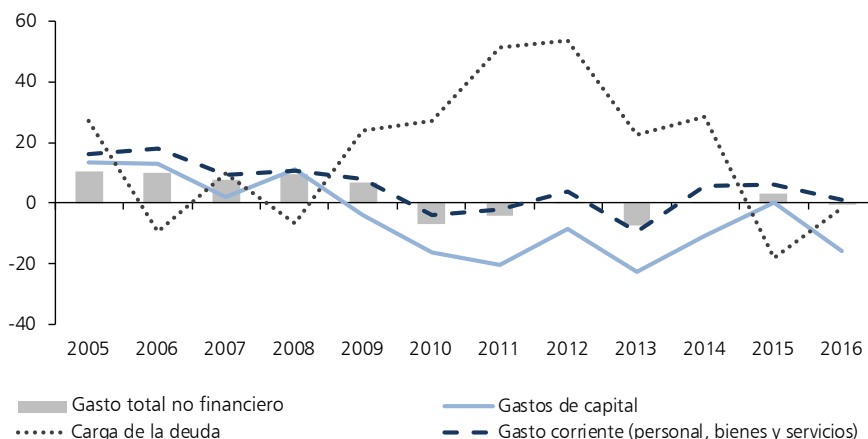
- RDL 21/2012, de 13 de julio: creó el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), como mecanismo adicional de financiación de las CC.AA. y para aligerar la carga de tipos de interés, ante el retraso en la reforma del sistema de financiación autonómica y el cierre de los mercados financieros. Guardaba similitudes con el FFPP en cuanto a motivación, adscripción voluntaria, condicionalidad y sanciones por incumplimiento, pero también con importantes diferencias. Para empezar, nace con vocación de estabilidad y objetivos de solvencia, a pesar de denominarse como fondo de “liquidez”. En segundo lugar, las operaciones de crédito debían servir para sufragar los vencimientos de la deuda pública, así como las cantidades adicionales necesarias para financiar el endeudamiento. En tercer lugar, las condiciones ya no solo eran fiscales, sino también financieras. El FLA movilizó entre 2012 y 2014 un total de 62.774 millones de euros²¹.

Como ya se ha visto para el gasto del Gobierno central, ante un severo deterioro de la situación económica, la recaudación fiscal de las CC.AA. se contrae y los recursos destinados a inversión se reducen para seguir atendiendo el servicio de la deuda y los gastos corrientes, sobre todo los más perentorios en materia social. En el gráfico 6.3 se observa perfectamente este efecto. La carga por intereses y amortizaciones de la deuda comienza una escalada a partir de 2008 y no retorna a tasas negativas de crecimiento interanual hasta el año 2015. Por el contrario, el declive de los gastos de capital es incluso un poco anterior al inicio “formal” de la crisis y, aún en 2016, seguía en descenso, de lo cual se colige que la caída habría sido mayor de no haber mediado las medidas extraordinarias de estímulo fiscal (en 2009 y 2010), la reforma del sistema de financiación autonómica (desde 2009) y la habilitación de mecanismos adicionales de financiación (FFPP y FLA, desde 2012). La magnitud de la crisis se manifiesta con crudeza cuando se consume el descenso del gasto corriente, no tan acusado como el de las inversiones, pero también significativo, indicando que, a diferencia de otros momentos en el pasado, no ha habido una sustitución de uno por otro, sino un recorte simultáneo de ambos. El esfuerzo de austeridad de las CC.AA. se aprecia con claridad en las tasas interanuales de crecimiento del gasto total no financiero: positivas hasta la crisis y en

²⁰ “Las variaciones en los tipos impositivos estatales de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA determinarán una revisión del Fondo de Suficiencia Global provisional o definitivo por el importe del incremento o bajada de recaudación estimado para cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía. Dicha revisión se hará por el Ministerio de Economía y Hacienda de oficio, sin que sea preciso acuerdo en las Comisiones Mixtas, a estos efectos” (artículo 21.2 de la Ley 22/2009; los destacados son nuestros).

²¹ Datos disponibles en la web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.gob.es).

GRÁFICO 6.3
TASAS DE CRECIMIENTO INTERANUAL DEL GASTO AUTONÓMICO
 (Porcentaje)



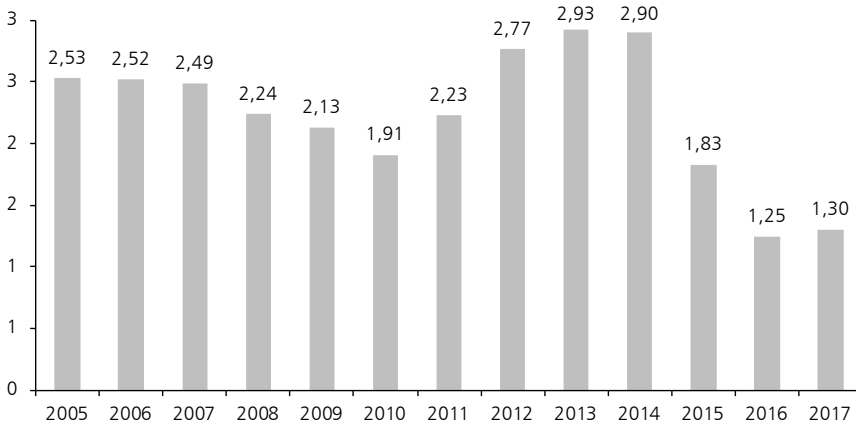
Fuente: Liquidación de los presupuestos de las CC.AA. (www.hacienda.gob.es).

sus primeros años; negativas desde el ajuste “acelerado” de 2010; estancamiento en los años de recuperación del PIB.

En este punto, es preciso traer a colación la reforma del sistema de financiación autonómica. La sucesión de propuestas técnicas y, sobre todo, la prolongación de la negociación política (el “sudoku” a resolver) provocaron que el acuerdo se alcanzase ya en plena recesión económica²². Este factor temporal fue decisivo, ya que el año base utilizado fue 2007, el último de fuerte crecimiento, condicionando el reparto futuro de los recursos, por el repentino empeoramiento en el crecimiento del PIB. El mecanismo de entregas a cuenta, con liquidaciones definitivas dos años después, estaba encubriendo una severa caída de la recaudación real, aplazando la adopción de decisiones de consolidación fiscal por parte de las CC.AA. (Cuenca, 2016). El problema del déficit autonómico en 2008 y 2009 no tenía su reflejo en la contabilidad pública, por efecto de la sobreestimación de las expectativas de crecimiento económico y su traslación al sistema de financiación autonómica. En cambio, “los mercados” sí percibieron la señal y fueron endureciendo para el Reino de España su restricción de precios (prima de riesgo), aún más para las CC.AA., hasta terminar con la mayoría de ellas en una restricción de cantidad o cierre de la financiación crediticia. En el gráfico 6.4 se visualiza el momento crítico entre los años 2012 y 2014, así como la brusca caída en 2015 del tipo medio de interés, por el efecto combinado de las medidas del BCE y los mecanismos adicionales de financiación habilitados por el Estado para las CC.AA.

²² El acuerdo del CPFF tiene fecha de 15 de julio de 2009 y la ley reguladora del sistema (Ley 22/2009) se publica en el BOE el 19 de diciembre de ese año.

GRÁFICO 6.4
APROXIMACIÓN DEL TIPO DE INTERÉS MEDIO DE LA DEUDA AUTONÓMICA
 (Porcentaje)



Nota: El tipo de interés medio se aproxima como el cociente entre los gastos financieros (capítulo 3 del presupuesto) y los pasivos en circulación.

Fuentes: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.gob.es) y del Banco de España (www.bde.es).

Como se observa en el cuadro 6.1, el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las CC.AA. se incumple todos los años, excepto en 2017. De las 170 observaciones individuales, solo en 55 se cumple el objetivo correspondiente, menos de la tercera parte²³. En 2011 no cumplió ninguna comunidad autónoma y el déficit autonómico total superó por sí solo el 3% del PIB. En 2012 y 2013 la aparente mejoría se produce por la ampliación de los márgenes de déficit, así como por la ayuda que supusieron los mecanismos adicionales de financiación para las CC.AA.²⁴. En toda la serie hay tres CC.AA. que no cumplieron ni una sola vez (Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Comunitat Valenciana), mientras que en el extremo favorable contrario se sitúan Canarias (8 ejercicios de cumplimiento), Galicia y Madrid (7 ejercicios de cumplimiento). En síntesis, hay dos sólidas conclusiones. La primera, un notable esfuerzo general de reducción del déficit, gracias a una estricta supervisión, un aumento cíclico de la recaudación, austeridad en el gasto y reducida factura de intereses por los mecanismos adicionales de financiación. La segunda conclusión es menos optimista: gran diversidad entre CC.AA., por ineficiencia del gasto y por la operativa del sistema de financiación, con casos preocupantes por la cuantía y/o persistencia del incumplimiento.

²³ Al respecto, puede consultarse el trabajo de Lago Peñas, Fernández Leiceaga y Vaquero García (2017).

²⁴ En 2013 se establecieron objetivos "asimétricos" o diferenciados entre CC.AA., una medida con fuerte contestación política y, en todo caso, poco exitosa, a tenor de los resultados.

CUADRO 6.1

OBJETIVOS Y CIFRAS DE DÉFICIT POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Porcentaje PIB)

Objetivo de déficit	2008*	2009**	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total CC.AA.	0,25	0,00	-2,40	-1,30	-1,50	-1,30	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Andalucía	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,58	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Aragón	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,30	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Principado de Asturias	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,06	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Illes Balears	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,47	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Canarias	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,20	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Cantabria	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,13	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Castilla y León	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,27	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Castilla-La Mancha	-0,75	-0,75	-2,40	-0,75	-1,50	-1,30	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Cataluña	-0,75	-0,75	-2,40	-0,75	-1,50	-1,58	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Extremadura	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,00	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Galicia	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,20	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Comunidad de Madrid	-0,75	-0,75	-0,75	-1,30	-1,50	-1,07	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Región de Murcia	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,59	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Comunidad Foral de Navarra	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,20	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
País Vasco	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,20	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
La Rioja	-0,75	-0,75	-2,40	-0,75	-1,50	-1,06	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Comunitat Valenciana	-0,75	-0,75	-2,40	-1,30	-1,50	-1,60	-1,00	-0,70	-0,70	-0,60
Déficit obtenido	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total CC.AA.	-1,49	-1,92	-2,94	-3,31	-1,84	-1,52	-1,74	-1,74	-0,83	-0,32
Andalucía	-0,75	-1,37	-3,13	-3,46	-2,09	-1,52	-1,35	-1,19	-0,70	-0,22
Aragón	-0,75	-1,74	-2,99	-2,64	-1,45	-2,17	-1,81	-2,06	-1,15	-0,92
Principado de Asturias	-0,60	-1,32	-2,68	-3,62	-1,03	-1,02	-1,27	-1,56	-0,48	-0,31
Illes Balears	-3,28	-3,26	-4,00	-4,19	-1,82	-1,21	-1,74	-1,73	-0,46	0,48
Canarias	-0,70	-1,06	-2,29	-1,50	-1,10	-1,00	-0,93	-0,66	-0,39	0,67
Cantabria	-1,08	-3,22	-2,87	-3,46	-1,51	-1,19	-1,65	-1,61	-1,49	-0,37
Castilla y León	-0,71	-1,41	-2,26	-2,59	-1,40	-1,15	-1,12	-1,37	-0,64	-0,95
Castilla-La Mancha	-2,79	-4,86	-6,32	-7,87	-1,57	-2,09	-1,80	-1,59	-0,82	-0,72
Cataluña	-2,58	-2,41	-4,22	-4,02	-2,21	-1,95	-2,75	-2,89	-0,93	-0,56
Extremadura	-1,18	-1,67	-2,39	-4,73	-1,03	-0,88	-2,51	-2,81	-1,69	-0,88
Galicia	-0,17	-0,75	-2,38	-1,63	-1,29	-1,11	-1,00	-0,68	-0,59	-0,20
Comunidad de Madrid	-0,74	-0,43	-0,71	-1,96	-1,07	-0,98	-1,38	-1,40	-0,64	-0,47
Región de Murcia	-2,86	-2,64	-4,94	-4,46	-3,10	-3,05	-2,74	-2,44	-1,68	-1,47
Comunidad Foral de Navarra	-4,70	-2,63	-3,03	-1,99	-1,74	-1,43	-0,85	-1,41	-0,72	1,22
País Vasco	-1,18	-3,89	-2,40	-2,56	-1,46	-1,15	-1,01	-0,68	-0,62	1,50
La Rioja	-1,08	-0,68	-3,05	-1,45	-1,17	-1,02	-1,26	-1,16	-0,50	-0,39
Comunitat Valenciana	-2,11	-3,09	-3,57	-5,00	-3,69	-2,15	-2,48	-2,59	-1,49	-0,73
CC.AA. cumplidoras	5	2	5	0	9	10	2	3	8	11

Notas: * En 2008 el Consejo de Ministros elevó el objetivo al -0,75% del PIB.

** En 2009 se estableció un límite del -0,75% del PIB para todas las CC.AA., desde el inicial del 0%. El sombreado indica cumplimiento del objetivo.

Fuente: Ministerio de Hacienda (www.hacienda.gob.es).

Por lo que se refiere a los mecanismos adicionales de financiación, conviene resaltar que las sucesivas modificaciones iban añadiendo una condicionalidad reforzada, al tiempo que ampliaban el ámbito subjetivo y objetivo²⁵. El punto de inflexión lo marca el RDL 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. Esta norma otorgaba vocación de continuidad a los mecanismos adicionales, ahora ya, supliendo de manera explícita la reforma del sistema de financiación autonómica, por la vía de facilitar crédito a precios reducidos (Fernández Llera, 2016). Esta reforma se lleva a cabo mediante la creación del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, sometido a las condiciones de prudencia financiera del Tesoro Público y estructurado en cuatro compartimentos, aunque solo dos con esa idea de estabilidad. La Facilidad Financiera dará cobertura a las CC.AA. que lo soliciten y que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y período medio de pago a proveedores, recompensándolas con un menor coste de financiación (tipos de interés al 0% durante tres años) y sin plan de ajuste. El FLA (sucesor del homónimo creado en 2012 y con condicionalidad) se destina a las CC.AA. que soliciten la adhesión y no puedan acceder a la Facilidad Financiera, además de aquellas CC.AA. que incumplan el período medio de pago a proveedores.

Algunas de las condiciones han afectado de lleno a la política sanitaria. Por ejemplo, desde 2016, el Gobierno de España impuso que las CC.AA. que habían superado el límite de déficit de 2015 –y por lo tanto con plan de ajuste en vigor– solo se podrían beneficiar del nuevo FLA si, entre otras condiciones, se adherían al instrumento de apoyo a la sostenibilidad del gasto farmacéutico y sanitario, y firmaban el protocolo suscrito entre la Administración General del Estado y la patronal Farmaindustria²⁶. Se prevé un techo de gasto sanitario y farmacéutico, estableciendo un procedimiento para controlar su cumplimiento y, en caso de ser respetado, impidiendo la aprobación de una cartera complementaria de servicios por parte de la comunidad autónoma incumplidora. Las condiciones relativas al protocolo con Farmaindustria (4 de noviembre de 2015) y al posterior convenio (29 de diciembre de 2016, renovado el 27 de diciembre de 2017) afectan al núcleo de esta política de gestión autonómica y, aún más, adolecen de falta de claridad en los mecanismos de devolución cuando las CC.AA. sobrepasan el límite de gasto en medicamentos o, al contrario, cuando gastan menos, gracias por ejemplo a una política de prescripción y uso racional del medicamento (en cuyo caso tendrían que compensar a la industria farmacéutica).

²⁵ Pueden citarse las siguientes normas de urgencia:

- RDL 4/2013, de 22 de febrero: estableció una nueva fase del FFPP, con un ámbito subjetivo y objetivo más amplio, y con algunas especialidades del procedimiento.
- RDL 7/2013, de 28 de junio: incluyó una nueva subida de impuestos al alcohol y al tabaco, por motivos recaudatorios y de política sanitaria.
- RDL 8/2013, de 28 de junio: puso en marcha la tercera y última fase del FFPP, incluyendo por primera vez las obligaciones adquiridas por las universidades públicas.

²⁶ Las respectivas órdenes ministeriales están publicadas en el BOE del 13 de mayo de 2016 y del 22 de abril de 2017. Hay otra específica, con medidas reforzadas para Cataluña, publicada en el BOE del 21 de noviembre de 2015.

3. UN ENFOQUE SECTORIAL DE LOS RECORTES SOCIALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

3.1. Sanidad

Pareciendo inevitables los ajustes, las CC.AA. optaron, en un primer momento, por un recorte selectivo en el gasto social, aunque con notables diferencias y no pocas resistencias (Conde-Ruiz *et al.*, 2016). Es posible distinguir entre las medidas de carácter general u horizontal, tanto del Gobierno central como de las propias CC.AA., y las que directamente pretendían reducir o racionalizar el gasto en las áreas sociales.

En materia sanitaria, el RDL 16/2012 compendia los ajustes generales de mayor calado, a instancias del Gobierno central del PP. Incluye modificaciones de calado en el sistema sanitario público, aunque quizás la medida más significativa fuera la que suprimió la universalidad de la sanidad en España. Los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España mayores de 18 años solo tendrían acceso al sistema sanitario público en situaciones de urgencia por enfermedad grave o accidente, o para la asistencia durante el embarazo, el parto y el posparto. También se excluyó inicialmente a ciertos colectivos de españoles, algunos de los cuales fueron reincorporados parcialmente al sistema más tarde. No sería hasta el cambio en el Gobierno de España, ya con el socialista Pedro Sánchez como presidente, cuando se aprueba en septiembre de 2018, el RDL 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, restituyendo derechos y cobertura sanitaria para todas las personas, "independientemente de su nacionalidad, que tengan establecida su residencia en el territorio español".

En el ajuste de 2012 también destaca la elevación del copago farmacéutico para las personas que ostenten la condición de asegurado activo, quedando establecido entre el 40% y el 60% del precio del medicamento, en función directa de la renta de la persona y con un tope mensual (para los pensionistas, entre 8 y 60 euros al mes, según sus ingresos). Adicionalmente, se suprimieron las subvenciones a numerosos medicamentos y a determinados suministros ortoprotésicos y dietéticos, y se comenzó a considerar el transporte sanitario no urgente dentro de la cartera común suplementaria, sujeta a aportación del usuario. De otro lado, el RDL 16/2012 reguló una cartera común y mínima de servicios del Sistema Nacional de Salud para todas las CC.AA., reconociendo a estas la posibilidad de establecer sus propias carteras de servicios. La cartera común debe ser acordada de forma multilateral en el seno del Consejo Interterritorial, el cual reúne al Ministerio de Sanidad y a las consejerías autonómicas. Las CC.AA. deben asegurar los recursos adicionales necesarios para cubrir el coste de los servicios que, de manera autónoma y con carácter complementario, decidan incluir en sus carteras propias. Con idéntico afán racionalizador se creó el Fondo de Garantía Asistencial, destinado a compensar los gastos en que incurren las CC.AA. al atender en sus desplazamientos temporales a personas aseguradas procedentes de otros territorios.

Al calor de la norma estatal, las CC.AA. fueron diseñando algunas medidas propias. Entre ellas podemos encontrar las referidas a la organización desconcentrada de los servicios de salud en el territorio o a la relación entre actores públicos y privados en este ámbito. También se desplegaron iniciativas para la racionalización del gasto, por ejemplo, sobre gestión centralizada de listas de espera quirúrgica, atención ambulatoria, asistencia no presencial, historia clínica y receta electrónica. En el ámbito de los recursos humanos, los planes económico-financieros y de ajuste iban incluyendo previsiones restrictivas sobre el personal sanitario, endureciendo los controles sobre el personal y la contratación, o recortando retribuciones al personal directivo. Es curioso comprobar cómo algunas de estas disposiciones autonómicas orientadas a reducir el gasto han dado lugar a conflictos de competencias con el Gobierno central, por ejemplo, en la subasta de medicamentos aplicada por la Junta de Andalucía²⁷ o en el “euro por receta” aprobado por Cataluña y la Comunidad de Madrid²⁸. En el otro sentido, también las CC.AA. han acudido al Tribunal Constitucional para defender su espacio competencial, cuestionando la “extraordinaria y urgente necesidad”, pero sin esconder tampoco que esos recursos se hacían valer ante la opinión pública autonómica como una modalidad de oposición política a los recortes que promovía el Gobierno de España²⁹. Desde ese punto de vista político, los gobiernos de las CC.AA. también han reconocido que sin el impulso del Gobierno central les hubiese sido mucho más difícil acometer el ajuste de su gasto sanitario, dada su elevada sensibilidad social, acrecentada en los últimos años por un alto grado de movilización ciudadana y sindical (“mareas blancas”).

3.2. Educación

La principal iniciativa específica del Gobierno de España del PP, aprobada durante los primeros meses de su mandato, es el RDL 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Para las enseñanzas no universitarias se contempla la posibilidad de ampliar hasta un 20% el número máximo de alumnos por aula, en el caso de que las leyes de presupuestos no autoricen la incorporación de nuevo personal o planteen una tasa de reposición inferior al 50%, algo que estuvo vigente entre 2012 y 2015. Asimismo, se prevé una carga lectiva mínima de 25 horas semanales en los niveles de educación infantil y primaria, y de 20 horas para los restantes niveles. De otra parte, la contratación de personal interino, en un primer momento, solo podría realizarse en el caso de ausencias superiores a 10 días. Por último, se retrasó dos años la implantación de los nuevos ciclos de grado medio y superior en Formación Profesional y se eliminó la exigencia de que cada centro oferte al

²⁷ Cuya validez fue otorgada por la Sentencia 210/2016 del Tribunal Constitucional, entre otras.

²⁸ Declarados inconstitucionales y nulos por respectivas sentencias del Tribunal Constitucional 71/2014 y 85/2014.

²⁹ Destaca la declaración de inconstitucionalidad de la exigencia de acreditar la no superación del límite de ingresos para ejercer el derecho de acceso a prestaciones sanitarias públicas (Sentencia del Tribunal Constitucional 139/2016).

menos dos modalidades de Bachillerato. Las previsiones del RDL 14/2012 serían aplicables, con carácter general, tanto a centros públicos como a centros concertados.

En las universidades públicas, las medidas iban claramente dirigidas a la reducción de los costes de personal, entrando así en un cuestionamiento frontal de la “doble autonomía” de las instituciones académicas superiores, tanto la intrínseca (con reconocimiento constitucional), como la de las CC.AA., en tanto en cuanto son las administraciones titulares de las competencias en materia educativa. El RDL 14/2012 fijó mayores obligaciones docentes para el profesorado funcionario, pero no según un criterio pedagógico, sino en función inversa de los méritos investigadores acreditados. Este sistema amplió la horquilla hasta 32 créditos ECTS, pretendiendo introducir un incentivo personal, pero de entrada con tres grandes defectos: se premiaba con menor dedicación docente a los mejores investigadores y no a los mejores docentes; el juicio de valor se realiza según un único y discutible criterio (número de complementos de productividad o “sexenios”); no se computa la proyección investigadora, sino el historial, obviamente, inmodificable; se renuncia a cualquier intento alternativo de evaluación, basado en criterios como la formación pedagógica, la innovación docente o las encuestas al alumnado.

Asimismo, se restringió el ingreso de nuevos efectivos en las plantillas de las universidades públicas y se revisó el sistema de precios públicos para tratar de aproximarlos al coste real de las enseñanzas. En la gestión económico-financiera de las universidades se adapta la regulación al principio constitucional de estabilidad presupuestaria, no sin relevantes omisiones e indefiniciones (Arias Rodríguez, 2015). Por último, se racionaliza la oferta de titulaciones y se impulsa la cooperación interuniversitaria. Todas estas medidas del Gobierno central tienen evidentes consecuencias financieras para el presupuesto de gastos de las CC.AA., pero también inciden sobre las estimaciones de ingresos, sobre todo, por la nueva regulación de precios públicos universitarios. Con cierta resistencia, las CC.AA. van aprobando sus propias medidas adicionales de ajuste en este sector, eso sí, con diferencias muy significativas entre territorios³⁰. Como apunte adicional, debe recordarse el cierre o la agrupación de titulaciones, así como la rebaja de algunas condiciones aplicables a determinados contratos de personal docente, lo cual lastró el éxito del proceso de adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior.

El desarrollo autonómico en la educación no universitaria produce una minoración de las transferencias corrientes derivadas de convenios y conciertos en educación infantil, primaria, secundaria y programas de inserción profesional. Asimismo, hay ejemplos de reducción del gasto por revisión de contratos de prestación de servicios externos. También se suprimen o se disminuyen la cobertura y/o la cuantía de algunos sistemas

³⁰ Un ejemplo: en el primer curso académico de aplicación del RDL 14/2012, los precios públicos de los estudios de grado aumentaron en promedio un 16,7% con respecto al curso anterior. Algunas CC.AA. como el Principado de Asturias o Galicia los mantuvieron congelados, incluso varios años después, mientras que Cataluña los incrementó ese curso un 66,7%, Canarias un 42,1%, Castilla y León un 41,9%, Comunidad de Madrid un 38,1% y Comunidad Valenciana un 33,3% (*Estadística de precios públicos universitarios*, disponible en www.educacion.gob.es).

de becas para libros, comedores o transportes. Igualmente, se procedió a cierres de unidades escolares, al recorte o la supresión de centros de formación de docentes, al ajuste selectivo de plantillas y a la reducción o supresión de determinados complementos y gratificaciones.

Las iniciativas de ajuste del Gobierno central suscitaron un considerable grado de rechazo en el ámbito educativo autonómico (Consejo Escolar del Estado, 2017) y produjeron numerosas protestas, organizadas en torno a las “mareas verdes”. Entre 2012 y 2013, seis CC.AA. (Foral de Navarra, Andalucía, Principado de Asturias, Cataluña, Canarias y el País Vasco) presentaron recursos de inconstitucionalidad contra diferentes aspectos de forma y fondo del RDI 14/2012, siendo algunos finalmente anulados³¹.

3.3. Atención a la dependencia y servicios sociales

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) fue creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, durante el Gobierno central socialista de Rodríguez Zapatero. El “cuarto pilar” del Estado de bienestar quedaba definido como “derecho subjetivo de ciudadanía”, implicando en las prestaciones a todas las administraciones públicas. Un hito normativo que, sin embargo, nacía con financiación insuficiente y, aún peor, cuando apenas había comenzado su andadura, fue alcanzado por los recortes. Antes conviene conocer de forma somera su funcionamiento general.

El acceso al SAAD se produce por la solicitud del potencial beneficiario o su familia, en muchas ocasiones tras una primera intervención de los servicios sociales locales. A continuación, los servicios sociales de las CC.AA. evalúan el grado de dependencia de cada persona según un baremo preestablecido, lo que va a resultar determinante para fijar el alcance de la financiación pública que disfrutará ese usuario. Cada grado de dependencia da derecho a una serie de servicios y prestaciones, con distinta intensidad y cuantía, pudiendo incluir prestaciones económicas, ayuda a domicilio, teleasistencia, centros de día, centros de noche o residencias.

La Ley 39/2006 determina tres niveles de financiación. El “mínimo de protección garantizado” debe quedar asegurado por la Administración General del Estado en su integridad, mediante una transferencia a las CC.AA., para que sean estas las que gestionen las prestaciones. En segundo lugar, se regula un nivel de protección acordado, a pactar de forma multilateral entre la Administración General del Estado y las CC.AA., financiado entre ambas administraciones y quedando las CC.AA. obligadas a aportar cada año una cantidad al menos igual a la estatal, incluido el nivel mínimo. Finalmente, se prevé un nivel adicional, establecido por cada comunidad autónoma, con las normas de acceso y disfrute que consideren, financiado con cargo a sus recursos propios.

³¹ Vid. Sentencia 26/2016 del Tribunal Constitucional.

El mismo Gobierno socialista que creó el SAAD aplicaría poco después los primeros recortes a través del citado RDL 8/2010, eliminando o aplazando el pago de atrasos desde la solicitud del reconocimiento hasta su resolución, lo cual, además de ahorrar de forma inmediata, incentivaba la dilación de expedientes por idénticos motivos. Por su parte, el PP siempre fue escéptico con el SAAD porque “no es viable”, en palabras textuales de su presidente y candidato en 2011, Mariano Rajoy³². Una vez investido como presidente del Gobierno, firma el RDL 20/2011, donde se recogía la ampliación de los plazos para la efectividad del derecho a las prestaciones por dependencia, de forma inversamente proporcional a la gravedad de la situación reconocida.

El gran parón en materia de atención a la dependencia llegaría pocos meses después, con el RDL 20/2012, completado por el Real Decreto 1051/2013. Entre otras medidas, se extiende el periodo de espera entre el reconocimiento y la provisión de la prestación; se suprime la retroactividad de las prestaciones económicas; se reduce la compensación que los dependientes recibían para cuidado en el hogar; a los cuidadores familiares, en su mayoría mujeres, se les obligaba a pagar sus propias contribuciones a la Seguridad Social (antes se pagaban por la Administración); se retrasa el calendario para incorporar al sistema a las personas con dependencia moderada; se disminuye la intensidad de los servicios prestados en algunos programas como el de ayuda a domicilio; se instauran incompatibilidades entre prestaciones y servicios (que previamente sí eran compatibles); se endurecen los requisitos para ser calificado con uno u otro grado de dependencia (lo que implica menores prestaciones). Para el objeto de este trabajo, quizás lo más relevante del RDL 20/2012 haya sido la suspensión del nivel acordado de financiación con las CC.AA., situación que ha persistido en los ejercicios siguientes.

La estrategia de las CC.AA. ante ese recorte en atención a la dependencia y a la rebaja en la cuantía del nivel mínimo (Montserrat Codorniu, 2015) ha sido variada. Algunas CC.AA. se han colocado en una posición de debilidad financiera, puesto que han decidido seguir financiando unas prestaciones y unos servicios para los que no cuentan con financiación garantizada suficiente. En el otro lado, la alternativa elegida por otras CC.AA. ha sido la reducción de la calidad y/o la eliminación de prestaciones y servicios (Del Pino y Ramos, 2018). En esta diversidad de actuaciones merece una mención expresa el tratamiento de la participación de las personas beneficiarias (Barriga *et al.*, 2013; Del Pozo-Rubio, Pardo-García y Escribano-Sotos, 2017)

Por último, con referencia a los servicios sociales, también con la consideración de esenciales³³, es preciso recordar que las competencias son autonómicas, aunque en concurrencia con las entidades locales en algunos aspectos de primera atención y

³² Vid. la entrevista en *El País* citada anteriormente.

³³ Artículo 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

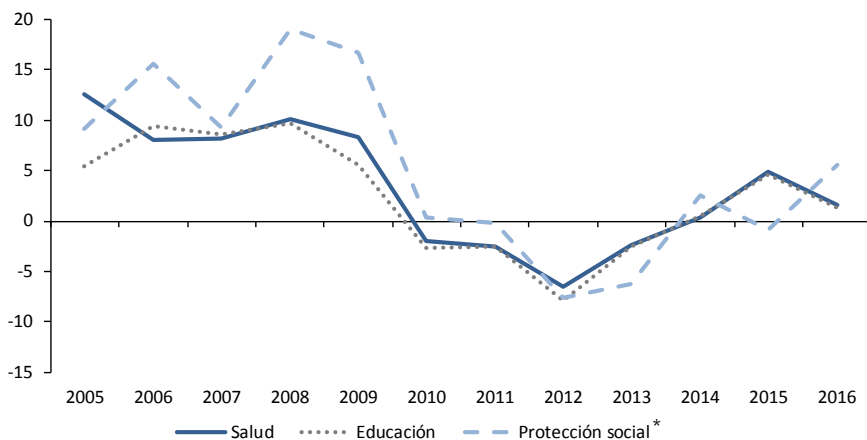
emergencia social (Ayala Cañón, 2016). Aquí los recortes se han dejado sentir en las aportaciones estatales³⁴ y autonómicas, aun cuando las garantías de derechos subjetivos (salarios sociales o rentas básicas autonómicas) o la intervención inaplazable en determinadas situaciones (por ejemplo, en provisión de asistencia alimentaria o alojamiento) han permitido que algunos de estos gastos hayan podido sortear el ajuste.

4. APROXIMACIÓN CUANTITATIVA AL RECORTE

Con los datos de Pérez García, Cucarella Tormo y Hernández Lahiguera (2015) para el periodo 2002-2013 y los más recientes de la *Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas* (COFOG), se puede tener una aproximación del impacto presupuestario de los recortes sociales, todo ello en términos de contabilidad nacional. En el gráfico 6.5 se observa la fuerte caída desde 2010, acentuada en 2012 y 2013, con vuelta a tasas positivas de crecimiento interanual desde 2014, aunque mucho más moderadas que antes de la crisis.

El gasto autonómico en servicios públicos fundamentales tocó techo en 2009, tanto en términos absolutos, como con respecto al PIB y por habitante (cuadro 6.2).

GRÁFICO 6.5
CRECIMIENTO INTERANUAL DEL GASTO TOTAL DE LAS CC.AA. POR FUNCIONES
 (Porcentaje)



Nota: * La atención a la dependencia absorbe en torno al 75% de esta rúbrica.

Fuente: Central de Información de Contabilidad Nacional (www.igae.pap.hacienda.gob.es/cigae).

³⁴ De manera destacada en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, financiado por los tres niveles de gobierno.

CUADRO 6.2

GASTO DE LAS CC.AA. POR FUNCIONES

(a) Millones de euros y porcentaje del PIB												
Total (millones €)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sanidad	47.919	51.755	55.985	61.621	66.713	65.430	63.815	59.698	58.302	58.493	61.373	62.347
Educación	32.792	35.865	38.974	42.745	45.112	43.918	42.812	39.417	38.401	38.604	40.402	40.963
Protección social	6.729	7.781	8.503	10.119	11.803	11.846	11.823	10.926	10.251	10.509	10.410	10.998
Servicios públicos fundamentales	87.440	95.401	103.462	114.485	123.628	121.194	118.450	110.041	106.954	107.606	112.185	114.308
Total (% PIB)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sanidad	5,15	5,13	5,18	5,52	6,18	6,05	5,96	5,74	5,68	5,64	5,68	5,57
Educación	3,52	3,56	3,61	3,83	4,18	4,06	4,00	3,79	3,74	3,72	3,74	3,66
Protección social	0,72	0,77	0,79	0,91	1,09	1,10	1,10	1,05	1,00	1,01	0,96	0,98
Servicios públicos fundamentales	9,40	9,46	9,57	10,26	11,46	11,21	11,07	10,58	10,43	10,37	10,39	10,22
€ per cápita	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sanidad	1.090	1.161	1.243	1.339	1.432	1.396	1.357	1.267	1.241	1.255	1.321	1.344
Educación	746	805	865	929	968	937	910	837	818	828	870	883
Protección social	153	175	189	220	253	253	251	232	218	226	224	237
Servicios públicos fundamentales	1.989	2.141	2.296	2.488	2.653	2.586	2.519	2.336	2.277	2.309	2.415	2.464
(b) Resumen de ajustes: millones de euros y porcentaje												
	Recorte PSOE (2009-2011)	Recorte PP (2011-2013)	Recorte total (2009-2013)	Recorte relativo (2009-2013)	Recuperación (2013-2016)	Ajuste neto (2009-2016)	Ajuste relativo (2009-2016)					
Sanidad	-2.898	-5.513	-8.411	-12,6%	4.045	-4.366	-6,5%					
Educación	-2.300	-4.411	-6.711	-14,9%	2.562	-4.149	-9,2%					
Protección social	20	-1.572	-1.552	-13,2%	747	-805	-6,8%					
Servicios públicos fundamentales	-5.178	-11.496	-16.674	-13,5%	7.354	-9.320	-7,5%					
(c) Resumen de ajustes: euros por habitante y porcentaje												
	Recorte PSOE (2009-2011)	Recorte PP (2011-2013)	Recorte total (2009-2013)	Recorte relativo (2009-2013)	Recuperación (2013-2016)	Ajuste neto (2009-2016)	Ajuste relativo (2009-2016)					
Sanidad	-75	-116	-191	-13,3%	103	-88	-6,2%					
Educación	-58	-92	-150	-15,5%	65	-85	-8,8%					
Protección social	-2	-33	-35	-13,8%	19	-16	-6,3%					
Servicios públicos fundamentales	-134	-242	-376	-14,2%	187	-189	-7,1%					

Fuentes: Elaboración propia con datos de IVIE-FBBVA hasta 2011 (www.fbbva.es/bd/gasto-los-servicios-publicos-fundamentales-espana-comunidades-autonomas-2002-2013) y Central de Información de Contabilidad Nacional desde 2012 (www.igae.pap.hacienda.gob.es/cigae).

En términos del PIB, sanidad y educación han perdido importancia relativa (salvo un mínimo repunte en 2015), mientras que la protección social se ha estabilizado en torno al 1% del PIB³⁵. Entre 2009 y 2011 (recorte del Gobierno central socialista), el impacto en sanidad fue de casi 2.900 millones de euros y en educación de 2.300 millones de euros. Pero sobre esa bajada, entre 2011 y 2013 aún se rebajarían 5.500 y 4.400 millones de euros más, respectivamente (recorte del Gobierno central del PP). El gasto en protección social se rebajó unos 1.500 millones de euros en ese periodo, pero debido en exclusiva a los recortes aplicados durante los años del gobierno conservador. En total, las CC.AA. gastaron en 2013 por los tres servicios públicos fundamentales casi 17.000 millones de euros menos que en 2009, correspondiendo el mayor recorte relativo a la educación (-14,9%). Desde 2013 y hasta 2016 el gasto autonómico –total y por habitante– se ha ido recuperando en las tres políticas, pero no lo suficiente como para retornar al nivel previo al ajuste, sobre todo en educación, con una caída neta entre 2009 y 2016 (-9,2% en términos absolutos y -8,8% en términos per cápita).

Analizando el gasto por habitante por CC.AA., se obtienen varias evidencias (cuadro 6.3). La primera y más significativa es que las CC.AA. se diferencian mucho menos entre sí en sus niveles de gasto en sanidad y educación que en protección social, demostrando que en esta última política las preferencias de los gobiernos autonómicos son muy variadas. En segundo lugar, el recorte casi unánime del gasto educativo en todas las CC.AA., algo más matizado en sanidad y muy errático (con grandes subidas y bajadas interanuales) en protección social. En tercer lugar, la constatación de que Castilla-La Mancha ha liderado los recortes más intensos en los tres gastos analizados y en todos los subperiodos considerados, incluido el posterior a 2013, cuando comenzó la recuperación económica. Finalmente, se observa que los niveles de gasto por habitante en 2016 son, en promedio y por regla general, menores que en 2009 en todos los servicios públicos fundamentales. Son excepciones a esta regla general y, por tanto, con gasto capitativo superior en el último año de la serie, las CC.AA. de Illes Balears, Cantabria, Castilla y León y Comunitat Valenciana (sanidad), La Rioja (educación) y Principado de Asturias, Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid, Navarra y País Vasco (protección social). Como se ve, no existe un patrón trazado, mezclándose argumentos relativos al sistema de financiación (foral vs. común y, en este último, diferencias notables de ingresos medios entre CC.AA.) y a las preferencias políticas de los gobiernos.

Como es sabido, los servicios públicos analizados son altamente intensivos en personal, por lo que tiene también interés analizar la evolución cuantitativa de las plantillas³⁶.

³⁵ El acuerdo de octubre de 2018 entre el Gobierno de España (PSOE) y Unidos Podemos para los Presupuestos Generales del Estado de 2019 prevé una mejora de la financiación del nivel mínimo (132 millones de euros) y la recuperación del nivel acordado (383 millones de euros), con financiación finalista. En total, un impacto de 515 millones de euros en 2019, lo que supondría un incremento del 40% con respecto a 2018.

³⁶ El análisis cualitativo de condiciones laborales y salariales sería muy enriquecedor, pero el limitado espacio de este trabajo no lo permite.

CUADRO 6.3

ÍNDICE DE EVOLUCIÓN DEL GASTO PER CÁPITA DE LAS CC.AA. (2009=100)

(a) Sanidad												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	78	84	88	99	100	96	91	85	86	82	85	89
Aragón	75	81	87	91	100	96	96	88	87	88	92	95
Principado de Asturias	73	76	81	87	100	95	99	85	86	89	92	93
Illes Balears	87	85	92	95	100	112	97	89	90	94	100	101
Canarias	77	81	86	94	100	94	87	81	82	85	89	92
Cantabria	94	97	103	94	100	104	101	95	100	103	113	105
Castilla y León	80	90	87	100	100	102	109	97	95	95	102	103
Castilla-La Mancha	73	79	83	90	100	100	95	78	77	78	83	84
Cataluña	73	80	87	93	100	100	91	87	85	86	89	91
Comunitat Valenciana	78	81	87	91	100	101	98	96	86	93	98	102
Extremadura	72	78	87	93	100	98	92	86	85	86	91	93
Galicia	75	81	86	93	100	95	93	88	91	89	96	97
Comunidad de Madrid	77	80	87	92	100	90	97	93	88	91	96	94
Región de Murcia	69	73	80	93	100	97	97	85	84	85	90	91
Comunidad Foral de Navarra	74	78	84	90	100	98	94	86	85	87	92	95
País Vasco	72	76	84	91	100	99	96	91	90	91	94	96
La Rioja	82	101	122	99	100	99	93	88	87	88	92	93
Total CC.AA.	76	81	87	94	100	98	95	89	87	88	92	94
(b) Educación												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	74	81	87	96	100	100	99	93	91	93	95	97
Aragón	77	83	91	97	100	96	95	88	87	89	90	95
Principado de Asturias	84	91	99	103	100	95	92	84	84	83	88	88
Illes Balears	78	85	88	94	100	97	91	88	88	90	97	98
Canarias	87	93	94	97	100	93	92	86	87	90	91	94
Cantabria	74	80	89	95	100	99	102	90	89	92	94	100
Castilla y León	82	86	92	98	100	96	92	90	89	88	92	94
Castilla-La Mancha	77	82	90	98	100	100	102	84	79	79	83	83
Cataluña	75	82	89	95	100	98	93	84	78	78	85	85
Comunitat Valenciana	76	80	86	94	100	95	89	77	76	79	86	88
Extremadura	74	83	87	96	100	94	93	88	91	92	99	99
Galicia	75	82	89	97	100	96	93	87	88	87	91	92
Comunidad de Madrid	84	90	95	97	100	93	92	82	82	82	85	85
Región de Murcia	69	75	84	95	100	98	93	89	87	86	89	92
Comunidad Foral de Navarra	77	82	87	98	100	99	92	86	85	87	89	89
País Vasco	73	77	84	92	100	97	95	94	88	92	96	98
La Rioja	76	80	91	94	100	95	94	89	91	93	106	110
Rango	77	83	89	96	100	97	94	86	84	86	90	91

CUADRO 6.3 (continuación)

ÍNDICE DE EVOLUCIÓN DEL GASTO PER CÁPITA DE LAS CC.AA. (2009=100)

	(c) Protección social											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	53	63	69	93	100	92	90	73	69	60	62	63
Aragón	50	58	64	79	100	103	101	89	96	89	87	95
Principado de Asturias	54	62	75	87	100	107	113	104	110	109	118	124
Illes Balears	35	54	67	58	100	96	83	73	73	90	88	90
Canarias	75	83	86	96	100	86	87	71	74	78	78	85
Cantabria	52	59	68	83	100	109	117	106	97	96	95	100
Castilla y León	67	72	79	83	100	113	85	81	81	82	89	91
Castilla-La Mancha	44	63	63	80	100	86	85	56	53	55	54	55
Cataluña	67	71	74	88	100	111	109	103	97	113	94	98
Comunitat Valenciana	76	80	86	85	100	109	124	124	97	103	128	152
Extremadura	53	62	69	79	100	123	116	79	79	85	89	95
Galicia	53	58	64	77	100	90	82	82	76	78	78	85
Comunidad de Madrid	78	88	93	94	100	82	125	116	107	110	116	122
Región de Murcia	55	66	72	90	100	109	104	91	77	77	81	86
Comunidad Foral de Navarra	57	56	84	92	100	107	120	120	115	122	100	111
País Vasco	58	73	76	82	100	118	32	126	125	129	137	142
La Rioja	50	63	68	85	100	104	93	90	82	78	79	80
Rango	60	69	75	87	100	100	99	92	86	89	88	94

Fuentes: Elaboración propia con datos de IVIE-FBBVA hasta 2011 (www.fbbva.es/bd/gasto-los-servicios-publicos-fundamentales-espana-comunidades-autonomas-2002-2013) y Central de Información de Contabilidad Nacional desde 2012 (www.igae.pap.hacienda.gob.es/cigae).

Según los datos del cuadro 6.4, donde no se incluyen las universidades públicas, tras la etapa de los recortes el personal hay un 3% menos de efectivos en promedio en las CC.AA. Por sectores, los menos castigados en términos relativos han sido los de administración de justicia y fuerzas de seguridad (ambos con ganancias netas), seguido del sanitario (tras una caída inicial ha logrado reponer rápidamente sus efectivos) y el educativo (pérdida neta media de un 1,2%). El gran ajuste se ha producido en las plantillas de consejerías y organismos autónomos, donde los recortes han supuesto una rebaja del 15% en el número de efectivos. Por CC.AA., los comportamientos son dispares, destacando en el lado negativo el caso de la Región de Murcia y en el lado positivo un total de siete CC.AA., con incrementos netos de efectivos. Entre estas últimas, solo las dos de régimen foral (Navarra y País Vasco) y La Rioja han podido elevar simultáneamente sus plantillas en educación no universitaria y sanidad, e incluso en consejerías y organismos autónomos.

CUADRO 6.4

EFFECTIVOS DE PERSONAL AL SERVICIO DE LAS CC.AA. (VARIACIÓN 2010-2017)

(Porcentaje)

	Consejerías y organismos autónomos	Docencia no universitaria	Sanidad	Adm. de Justicia	Fuerzas de seguridad	Suma
Andalucía	-17,2	-5,0	-4,6	-6,5		-6,7
Aragón	-3,5	3,6	4,1	1,8		2,2
Principado de Asturias	-3,2	-2,1	4,6	20,3		1,1
Illes Balears	-33,8	3,1	28,3			4,3
Canarias	-11,6	5,0	-3,5	19,8	50,9	-0,1
Cantabria	-12,1	1,6	0,2	-1,8		-2,2
Castilla y León	-9,3	-3,6	-0,4			-3,8
Castilla-La Mancha	-37,9	6,4	8,4			-5,2
Cataluña	-14,1	2,5	12,2	4,8	5,7	1,6
Comunitat Valenciana	-10,7	3,1	-15,4	2,3		-6,0
Extremadura	-15,0	8,5	3,0			-0,8
Galicia	-2,5	-13,4	1,8	0,5		-5,4
Comunidad de Madrid	-21,1	-1,9	-0,7	2,2		-4,4
Región de Murcia	-32,8	-14,3	-0,3			-12,6
Comunidad Foral de Navarra	9,7	-0,3	15,1	8,2	7,0	8,1
País Vasco	11,5	2,0	7,0	-1,1	-2,1	4,1
La Rioja	0,5	12,1	-4,7			6,4
Total CC.AA.	-15,0	-1,2	0,0	3,0	3,5	-3,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Central de Personal (fechas de enero a enero).

Las universidades públicas, como ya se ha dicho, tienen autonomía reconocida constitucionalmente, pero se hallan vinculadas a las CC.AA., de las que dependen financieramente. Además, su peculiar régimen de personal hace que parezca más recomendable el estudio de sus plantillas de forma separada al resto de administraciones públicas, habida cuenta de que muchas universidades no inscriben a todo su personal en el Registro Central de Personal. Así, según los datos del cuadro 6.5, el recorte general ha tenido también su impacto en este subsector educativo, con un descenso medio del 2,5% entre los cursos 2011/2012 y 2016/2017, por tanto, incluyendo el efecto neto total del periodo de mayores ajustes y de la posterior recuperación económica. Los mayores recortes de efectivos se registran en Extremadura, Comunidad de Madrid y Aragón, mientras que por el contrario es significativo el incremento en Cataluña.

CUADRO 6.5

EFFECTIVOS DE PERSONAL AL SERVICIO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

	Administración y servicios		Docente e investigador		Suma		
	Curso 2011/2012	Curso 2016/2017	Curso 2011/2012	Curso 2016/2017	Curso 2011/2012	Curso 2016/2017	Variación (%)
Andalucía	9.592	9.565	18.131	17.121	27.723	26.686	-3,7
Aragón	2.065	1.563	3.714	3.768	5.779	5.331	-7,8
Principado de Asturias	1.024	968	1.966	2.076	2.990	3.044	1,8
Illes Balears	595	588	1.354	1.410	1.949	1.998	2,5
Canarias	1.634	1.637	3.366	3.283	5.000	4.920	-1,6
Cantabria	632	613	1.373	1.359	2.005	1.972	-1,7
Castilla y León	3.195	2.993	6.602	6.314	9.797	9.307	-5,0
Castilla-La Mancha	1.149	1.087	2.364	2.383	3.513	3.470	-1,2
Cataluña	8.674	8.796	17.118	18.586	25.792	27.382	6,2
Comunitat Valenciana	6.153	5.775	11.738	11.668	17.891	17.443	-2,5
Extremadura	1.107	881	1.907	1.873	3.014	2.754	-8,6
Galicia	2.766	2.760	5.591	5.193	8.357	7.953	-4,8
Comunidad de Madrid	9.628	8.732	18.228	16.917	27.856	25.649	-7,9
Región de Murcia	1.735	1.574	3.162	3.328	4.897	4.902	0,1
Comunidad Foral de Navarra	488	456	930	885	1.418	1.341	-5,4
País Vasco	1.895	1.915	4.462	4.464	6.357	6.379	0,4
La Rioja	268	259	468	452	736	711	-3,4
Total CC.AA.	52.600	50.162	102.474	101.080	155.074	151.242	-2,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Estadística de personal de las universidades* (MEC).

5. CONCLUSIONES

La Unión Europea comenzó a transitar en 2010 el camino de la austeridad, tras un breve periodo de estímulo fiscal coordinado, caracterizado por mayores gastos discrecionales. En el caso de España, el proceso fue aún más severo, incluyendo medidas de gastos y de ingresos, dentro del procedimiento de déficit excesivo desde 2009 y, ya desde 2012, con las consecuencias añadidas por el "rescate" bancario y el Memorando de Entendimiento.

Las medidas de austeridad no produjeron el efecto esperado sobre la reactivación económica, pero sí condujeron a recortes generales en el gasto total y en el gasto social en particular. Las normas de urgencia aprobadas por el Gobierno de España –primero

con el PSOE y, después, más intensamente, con el PP– implicaron ajustes a la baja en sanidad, educación y protección social (sobre todo, en atención a la dependencia), aunque aplicadas de manera desigual entre tipos de gastos y entre CC.AA.. La magnitud inicial del desfase presupuestario, los calendarios electorales, el impacto diferencial de la crisis sobre los ingresos –a su vez, en relación directa con el sistema de financiación– y la orientación ideológica de los gobiernos, fueron las tres claves de tales diferencias, acentuadas cuando cada una de las CC.AA. desarrolló en su territorio el recorte común y amplió su contenido. Aunque hay casi tantas trayectorias y sendas de ajuste como CC.AA., el caso de Castilla-La Mancha destaca por ser la Comunidad Autónoma cuyo gobierno más apostó por la reforzada austeridad, sobre todo en los años de gobierno del PP (2011-2015).

Mientras, el Gobierno central trataba de salvaguardar las pensiones (diferiendo su ajuste a un momento futuro) y las prestaciones por desempleo (incluso con subsidios ampliados), sabiendo que benefician a dos colectivos social y electoralmente muy sensibles. En buena medida, el traslado a las CC.AA. de los recortes sociales más visibles responde también a ese patrón de conducta, alentado por varios factores en conjunción: una visión recentralizadora que no se ocultó (recuérdese el *Informe CORA*), un clima de mayor desconfianza ciudadana hacia las CC.AA. (véanse los barómetros del CIS) y un alineamiento político (PP) entre el Gobierno de España y la mayoría de CC.AA.. Como envolvente, el cierre de los mercados de crédito para casi todas las CC.AA. derivó en una aplicación laxa de las medidas previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como el establecimiento de mecanismos adicionales de financiación (FFPP y FLA), condicionados a severos planes de ajuste en las CC.AA. y supervisados por el Gobierno central. Es un hecho ya aceptado que estos mecanismos sirvieron también para aplazar *sine die* la reforma del sistema de financiación autonómica, pendiente por ley desde 2014, cerrando así la puerta a una futurible ampliación del espacio fiscal y la suficiencia ordinaria de las CC.AA.

El balance cuantitativo general muestra que la educación ha sido el gasto más castigado por los recortes, mientras que la sanidad ha tenido que conocer hasta el fin de la universalidad. Por lo que respecta a la atención a la dependencia, la situación se agravó porque coincidieron en el tiempo su teórico despliegue y la etapa de ajustes, defraudando una alta expectativa ciudadana. A finales de 2016, el gasto total y por habitante en los tres servicios públicos fundamentales aún no había recuperado su nivel de 2009, salvo unas pocas excepciones. Desde 2018 la reversión normativa de algunos recortes se ha hecho explícita, tras el cambio político en el Gobierno de España. El alcance de la “recuperación social” dependerá de esa voluntad manifestada, pero también del marco supranacional, de la consolidación del ciclo de crecimiento y de su traslación a los ingresos públicos, dadas las restricciones generales al endeudamiento.

Con todo, la recuperación de ciertos niveles de gasto no asegura la plena efectividad de algunas políticas sociales, menos aún si no es acordada y coordinada entre el Gobierno central y las CC.AA. Peor aún, algunos efectos de los recortes van a ser

duraderos, cuando no irreversibles, por ejemplo, en el enquistamiento de las tasas de paro, desigualdad y pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS RODRÍGUEZ, A. (2015). *El régimen económico y financiero de las universidades públicas*. Salamanca: Amarante.

AUERBACH, A. J. y GALE, W. G. (2009). "Activist fiscal policy to stabilize economic activity", *Proceedings – Economic Policy Symposium – Jackson Hole*, pp. 327-374. Federal Reserve Bank of Kansas City.

AYALA CAÑÓN, L. (2016). El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma. *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 145-166.

BARRIGA-MARTÍ, L. A., BREZMES NIETO, M. J., GARCÍA HERRERO, G. A. y RAMÍREZ NAVARRO, J. M. (2014), Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. *Dictamen del Observatorio, XIII*. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales.

BURRIEL, P., MARTÍ, F. y PÉREZ, J. J. (2017). El impacto de la política monetaria no convencional sobre las finanzas públicas de la UEM. *Boletín Económico*, 3/2017. Banco de España.

COEURÉ, B. (2015). Embarking on public sector asset purchases. *Speech at the Second International Conference on Sovereign Bond Markets*, 10 de marzo. Frankfurt. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/press>

COMISIÓN EUROPEA (2008). *Un Plan Europeo de Recuperación Económica*. COM(2008) 800 final. Bruselas.

— (2014). *Un Plan de Inversiones para Europa*. COM(2014) 903 final. Bruselas.

— (2016). *Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro*. COM(2016) 727 final. Bruselas.

CONDE-RUIZ, J. I., DÍAZ, M., MARÍN, C. y RUBIO-RAMÍREZ, J. (2016). Sanidad, educación y protección social: recortes durante la crisis. *Estudios sobre la Economía Española*, 2016/17. Fedea.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2017). *Informe 2017 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2015-2016*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

CUENCA, A. (2016). Las entregas a cuenta en la financiación de las comunidades autónomas: algunas opciones de mejora. *Mediterráneo Económico*, 30, pp. 191-210.

DEGRYSE, C., JEPSEN, M. y POCHEP, P. (2013). The Euro crisis and its impact on national and European social policies. *Working Papers*, 2013.05. European Trade Union Institute.

DE LA PORTE, C. y POCHE, P. (2014). Boundaries of welfare between the EU and member states during the 'great recession'. *Perspectives on European Politics and Society*, 15(3), pp. 1-14.

DEL PINO, E. y RAMOS, J. A. (2018). Is welfare retrenchment inevitable? Scope and drivers of healthcare reforms in five Spanish regions during the crisis. *Journal of Social Policy*, 47(4), pp. 701-720.

DEL POZO-RUBIO, R., PARDO-GARCÍA, I. y ESCRIBANO-SOTOS, F. (2017). El copago de dependencia en España a partir de la reforma estructural de 2012. *Gaceta Sanitaria*, 31(1), pp. 23-29.

DRAGHI, M. (2012). Speech at the Global Investment Conference in London, 26 de julio. Londres. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/press>.

FERNÁNDEZ LLERA, R. (2016). Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: evolución y propuestas de futuro. *Revista de Estudios Regionales*, 105, pp. 103-136.

FMI (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL) (2012). *Perspectivas de la economía mundial. Octubre de 2012. Hacer frente a los altos niveles de deuda y al lento crecimiento*. Washington D.C.: FMI.

G20 (2008). *Declaración de Líderes de la Cumbre de Washington*, 15 de noviembre. Disponible en: www.g20.org

GONZÁLEZ BEGEGA, S. y DEL PINO, E., (2017). Social policy in Spain under austerity. Assessing EU leverage for adjustment and piecemeal reform. En J. RAMOS y E. DEL CAMPO (Eds.), *Austerity and the implementation of the Europe 2020 Strategy in Spain. Re-shaping the European productive and social model: a reflexion from the South*, pp. 279-302. Berna: Peter Lang Publishing.

LAGO PEÑAS, S., FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y VAQUERO GARCÍA, A. (2017), ¿Por qué incumplen fiscalmente las comunidades autónomas? *Investigaciones Regionales*, 37, pp. 7-29.

MONTERRAT CODORNIU, J. (2015). Impactos de las medidas de estabilidad presupuestaria en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia: retos del futuro. *Zerbitzuan*, 60, pp. 9-30.

PÉREZ GARCÍA, F. (Dir.), CUCARELLA TORMO, V. y HERNÁNDEZ LAHIGUERA, L. (2015). *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Bilbao: Fundación BBVA.

PETMESIDOU, M. y GUILLÉN, A. (2015). Economic crisis and austerity in Southern Europe: threat or opportunity for a sustainable welfare state? *OSE Paper Series*, 18. European Social Observatory.

SUMMERS, L. (2014). Reflections on the «New Secular Stagnation Hypothesis». En C. TEULINGS y R. BALDWIN (Eds.), *Secular stagnation: Facts, causes and cures*. Londres: CEPR Press.

ZUBIRI, I. (2016). Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma. *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 167-187.

CAPÍTULO VII

Descentralización y control electoral: la atribución de responsabilidades en el Estado autonómico*

Ignacio Jurado

Sandra León

1. INTRODUCCIÓN

A menudo leemos en la prensa declaraciones de políticos de la Administración Central y de la Autonómica en la que se acusan mutuamente de la responsabilidad sobre los resultados de una determinada política cuando estos no son satisfactorios. Determinar quién tiene razón en ese cruce de acusaciones no es fácil. En un Estado descentralizado como el español, las competencias legislativas, ejecutivas y de financiación sobre distintas materias están repartidas entre niveles de gobierno, lo que dificulta identificar el principal responsable de cada política.

La falta de claridad de responsabilidades que se deriva de la fragmentación del poder en los Estados descentralizados es un problema para el funcionamiento de las democracias representativas porque debilita el principal mecanismo de control de los gobernantes: el control electoral. Una correcta atribución de responsabilidades es un requisito esencial para que los ciudadanos puedan controlar a sus políticos a través del mecanismo del palo y la zanahoria, es decir, a través del premio y castigo electoral. Si los ciudadanos saben quién es responsable de qué políticas y son capaces de evaluar los resultados en esas áreas, entonces podrán premiar con la reelección a los gobernantes que consigan buenos resultados y castigar a los que no cumplan las expectativas votando por otros partidos. Este mecanismo de premio y castigo es la clave de bóveda de los modelos de rendición de cuentas y un requisito fundamental de una democracia que funciona bien. En cambio, una atribución deficiente debilita el rendimiento de cuentas de los políti-

* Los autores quieren agradecer los comentarios aportados por Joaquín Artés, Amuitz Garmendia, Lluís Oriols y, especialmente, a Alain Cuenca, Santiago Lago Peñas, José Fernández-Albertos y el resto de participantes en el seminario “El Sector Público Español. Reformas Pendientes”, organizado por la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE) en la Universidad de Alcalá de Henares el 12 de septiembre de 2018.

cos ante los ciudadanos. Si la relación entre la gestión de los gobiernos y los premios o castigos electorales que reciben se cortocircuita, entonces su destino electoral no depende tanto de lo bien o mal que lo hagan mientras están en el poder. Si esto ocurre, no solo los resultados electorales se desconectan de lo que los gobernantes hacen en el gobierno, sino que además, cabe esperar que los políticos perderán interés en gobernar teniendo en cuenta los intereses de la mayoría y mirarán más por su propio beneficio, el de grupos más pequeños de votantes o los grupos de interés¹.

En este artículo partimos, por tanto, del supuesto de que la atribución de responsabilidades es un requisito fundamental para la rendición de cuentas y, por tanto, para el buen funcionamiento de la democracia². Si partimos de este punto, entonces instituciones como la descentralización convierten esta tarea en más exigente. La descentralización, en tanto en cuanto convierte el entorno institucional en más complejo, dificultará la asignación de responsabilidades. Este capítulo analiza precisamente la atribución de responsabilidades en el Estado autonómico mediante un repaso a los principales contribuciones teóricas y empíricas de la literatura en el área y la presentación de nuevos resultados empíricos con datos recientes. La organización del capítulo es la siguiente. En la siguiente sección se realiza un repaso de las promesas democráticas asociadas a la descentralización desde las teorías normativas y se presentan algunas de las dificultades para el cumplimiento de dichas promesas según la literatura sobre voto y atribución de responsabilidades en contextos descentralizados. La tercera sección revisa la evidencia empírica sobre el conocimiento de los ciudadanos en España del reparto competencial entre niveles de gobierno y las diferencias en la asignación de responsabilidades entre territorios. En la sección cuarta se compara descriptivamente el conocimiento sobre el reparto competencial en 2012 y 2018 y extraemos algunas conclusiones sobre el impacto de la crisis en la atribución de responsabilidades. En la sección quinta exploramos el papel de los sesgos políticos en la atribución de responsabilidades utilizando los datos más recientes. Una vez estudiada la atribución de responsabilidades y los sesgos en la misma, en la sexta sección analizamos el efecto sobre el voto para extraer conclusiones sobre el impacto en la rendición de cuentas democrática. La última sección concluye con un resumen del estado de la cuestión y algunas propuestas para la reforma

2. LAS PROMESAS DEMOCRÁTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Durante las últimas décadas se ha producido una ola de descentralización del poder en todo el mundo, tanto en democracias avanzadas como en países en desarrollo (Hooghe, Marks y

¹ El control electoral de los gobiernos depende esencialmente de que los ciudadanos puedan expulsar a los políticos y, por lo tanto, de que estos teman perder las elecciones. Si los políticos temen ser castigados en las urnas, tendrán incentivos para no desviarse de las preferencias de la mayoría cuando estén en el poder. Para ello es esencial que los ciudadanos conozcan los resultados en educación, en sanidad o en cualquier otra política pública, sepan quién es responsable de los mismos y estén dispuestos a evaluar a los políticos en las urnas de acuerdo a esa valoración.

² Para una extensa discusión de visiones alternativas que reducen la exigencia de una buena atribución de responsabilidades como fundamento de la democracia, véase Achen y Bartels (2017).

Schakel, 2010). Esta ola de reformas federales o descentralizadoras se ha impulsado sustentada sobre tres tipos de promesas: una mejor gobernabilidad democrática, un incremento de la eficiencia económica y una mayor estabilidad política (Beramendi y León, 2015).

En primer lugar, la promesa de mejor gobernabilidad democrática se sustenta en que la descentralización permite conciliar una diversidad mayor de preferencias. Ciudadanos con diferentes demandas sobre lo que deben ser las prioridades políticas pueden elegir gobiernos que las apliquen distintamente en cada región. Además, se espera, por ejemplo, que la descentralización mejore el control de los gobiernos porque multiplica los ámbitos de decisión y de participación política (creando instituciones de representación en el nivel subestatal) y porque reduce las asimetrías informativas entre representantes y representados a través de un acercamiento de la administración a los ciudadanos y el aumento de la transparencia y responsabilidad en las actuaciones de los políticos. En segundo lugar, la descentralización también ha sido impulsada como una solución institucional para mejorar la eficiencia económica en la provisión de políticas públicas (Qian y Weingast, 1997; Oates, 1991 y 1972). La descentralización se presenta como un mecanismo para favorecer la eficiencia fiscal y el rigor presupuestario (Brennan y Buchanan, 1980) o para reducir la corrupción (Bardhan y Mookherjee, 2006). Los ciudadanos pueden votar con sus pies (Tiebout, 1956) e instalarse no solo en regiones donde las políticas son más acordes con sus preferencias, sino en aquellas que mejor gobernadas están, generando un ciclo virtuoso de buen gobierno económico. Por último, otros argumentos a favor de la descentralización tienen que ver con el aumento de la estabilidad política en Estados con divisiones étnicas, culturales o lingüísticas (Brancati, 2006). Al conceder mayor autogobierno a minorías culturales, la expectativa es que el conflicto disminuirá.

Sin embargo, un análisis comparado de la práctica de las instituciones en sistemas de gobierno multinivel muestra que los resultados de dichas reformas están lejos de las promesas que las impulsaron. En algunos casos, las instituciones federales han ayudado a reforzar las transiciones democráticas y la canalización del conflicto nacional o étnico, mientras que en otros han resultado en sus mayores peligros, a saber, una administración fiscal deficiente, mayor conflicto nacional y una responsabilidad política limitada (Treisman, 1997; Roeder, 2009; Brancati, 2006; Rodden y Rose-Ackerman, 1997). La descentralización tiene consecuencias muy distintas dependiendo de cuál sea su diseño específico y de las características institucionales y económicas del país en el que se implemente (Bird, Ahmad y Litvack, 1998; Montero y Samuels, 2004). La cuestión, por lo tanto, es bajo qué condiciones el federalismo y la descentralización cumplen las promesas que los impulsan.

Una de las cuestiones fundamentales para el éxito de la descentralización es que se impulse, o al menos no se deteriore, la rendición de cuentas. En concreto, en este capítulo exploramos las condiciones para hacer efectivo el control electoral de los gobiernos (*accountability*) en contextos descentralizados poniendo especial atención al papel de la claridad de responsabilidades como mecanismo esencial para hacerlo efectivo.

Según las teorías normativas sobre el federalismo, el funcionamiento de la democracia en contextos descentralizados debería responder a un ideal de doble rendición de

cuentas (*dual accountability*). Esto significa que cada nivel de gobierno es evaluado conforme a las competencias que les corresponden y, por lo tanto, no existe contaminación en cómo los ciudadanos valoran la actuación de los gobiernos nacionales y regionales en las elecciones. Para que la descentralización redunde en una mayor transparencia y en una mejor rendición de cuentas por parte de los políticos es fundamental que las elecciones regionales se den efectivamente en clave regional, es decir, que lo que se dirima en esos comicios sean las propuestas de los candidatos regionales o la labor de quienes han estado en el gobierno durante la legislatura.

Sin embargo, en la práctica las elecciones regionales en muchas federaciones responden más a una lógica política nacional que regional (Schakel, 2013). La contaminación, de todos modos, no es igual en todos los países: es menor en países como Canadá o Estados Unidos, donde los gobiernos provinciales y estatales han acumulado tradicionalmente más poder y competencias, y mayor en aquellos Estados donde las responsabilidades entre los niveles de gobierno están más integradas y donde la descentralización fiscal es menos intensa (por ejemplo, Argentina, Austria y Alemania, (véase Rodden y Wibbels, 2011; Thorlakson, 2016). Distintos trabajos para el caso español también muestran que existe contaminación de la arena nacional en las elecciones autonómicas (Queralt, 2012; León, 2014; Lago Peñas y Lago Peñas, 2011).

Una de las razones por las que las elecciones regionales pueden estar condicionadas por la política nacional es la falta de claridad de responsabilidades, es decir, que los ciudadanos confundan cuál es el gobierno responsable de los resultados de las políticas. Así, los votantes pueden acabar evaluando la acción del gobierno nacional según los resultados de políticas que están en manos de los gobiernos regionales o al revés. La claridad de responsabilidades depende enormemente del diseño de las instituciones, porque este determina el grado de fragmentación del poder. Cuanto más fragmentado esté el poder, menor será la claridad de responsabilidades y, por lo tanto, mayor será la dificultad de hacer responsable al gobierno por unos resultados políticos o económicos concretos (Powell y Whitten, 1993).

La descentralización es una de las características institucionales que fragmenta el poder, en este caso de modo vertical entre distintos niveles de gobierno, y que, por lo tanto, puede disminuir la claridad de responsabilidades. Además, el análisis comparado de las características del federalismo muestra que la distribución de competencias está frecuentemente lejos de estructurarse alrededor de una separación nítida (el modelo *layer-cake*), como muchos de los modelos teóricos sobre el federalismo presuponen, sino que las responsabilidades sobre las políticas normalmente se reparten entre distintas administraciones, en lo que se ha llamado el modelo *marble-cake* (Rodden, 2006; Pola, 1999)³.

³ Los políticos pueden aprovecharse de manera oportunista de la confusión de la ciudadanía para eludir responsabilidades cuando los resultados de las políticas no son buenos (Weaver, 1986; McGraw, 1990; McGraw, Timpone y Bruck, 1993).

Si la descentralización pone dificultades a la claridad de responsabilidades, ¿cómo se enfrentan los ciudadanos a la distribución vertical de poderes cuando se trata de asignar resultados? Varios estudios han explorado la atribución de responsabilidades en los Estados federales, pero la evidencia empírica que proporcionan no es concluyente, apuntando en direcciones opuestas. Algunos trabajos muestran evidencia de que el federalismo y la descentralización efectivamente crean trabas para asignar correctamente responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno (Cutler, 2004 y 2008; León, 2011). Los ciudadanos tienen menor conocimiento de qué áreas pertenecen a qué nivel de gobierno, particularmente cuando la descentralización sigue el modelo *marble-cake* que hemos mencionado, donde existen áreas en las que la responsabilidad es compartida entre Gobierno central y regionales (León y Orriols, 2016). No obstante, otros estudios han encontrado que las personas pueden asignar responsabilidades entre niveles de gobierno con relativa precisión (Johns, 2011; Rudolph, 2003a y 2003b).

Esta literatura ha sido profusa a la hora de investigar qué evidencia hay sobre la capacidad de los ciudadanos de asignar responsabilidades en entornos descentralizados y de identificar quién es responsable de qué. En cambio, la literatura se ha dedicado mucho menos a desarrollar teóricamente los mecanismos individuales que explican qué es lo que ocurre cuando los individuos no aciertan o cómo los individuos sustituyen su falta de conocimiento sobre quién es el verdadero responsable de una política pública para atribuir los resultados observados (León y Orriols, 2018). ¿Se atribuyen responsabilidades de manera más aleatoria cuando los ciudadanos no saben bien quién es responsable de qué? ¿O existen otros factores individuales que condicionen la atribución?

Una de las posibles causas que explica por qué los ciudadanos se equivocan a la hora de atribuir responsabilidades son los sesgos políticos individuales. El argumento es que en un contexto donde la distribución vertical de poderes complica la atribución de responsabilidades, los individuos tenderán a utilizar más intensamente atajos informativos (heurísticas) a la hora de atribuir responsabilidades por los resultados de las políticas. Por ejemplo, si un individuo no está seguro sobre quién es responsable de los resultados de la economía, puede resolver esa falta de información atendiendo a lo que dice su partido preferido. Dicho de otra manera, los individuos utilizarán el discurso del partido como guía para emitir sus atribuciones de responsabilidad. Cuanto más difícil sea para los votantes determinar quién es responsable de qué, más probable será que utilicen la afiliación partidista para atribuir el crédito y la culpa de los resultados de la política^{4 5}.

De este modo, la descentralización también permite la activación de los sesgos de grupo a la hora de evaluar y atribuir responsabilidades sobre los resultados de las políticas. A la hora de evaluar las políticas o asignar responsabilidades por sus resultados,

⁴ Véase León y Orriols (2018) o León, Jurado y Garmendia (2018) para una descripción más detallada del argumento.

⁵ Existe evidencia de que, en contextos de "baja información", los individuos son más proclives a utilizar atajos informativos (Lau y Redlawsk, 2001; McDermott, 1997).

los individuos no somos neutrales, sino que operamos con “sesgos de grupo” (*in-group bias*). Esta es una característica del comportamiento individual estudiada por la psicología política según la cual tendemos a atribuir el mérito a los grupos con los que nos identificamos (*in-group*) y en cambio somos más proclives a culpar a los grupos con los que no nos identificamos (*out-groups*) (Taylor y Doria, 1981; Hobolt y Tilley, 2014b). La fragmentación vertical del poder brinda a los individuos más oportunidades de exonerar o premiar a su partido preferido dado que hay una mayor oferta de actores políticos (gobiernos) a los que se les puede atribuir la culpa o el premio. Dicho de otra manera, la descentralización abre la oportunidad para que los “sesgos de grupo” individuales operen más intensamente, debido a que favorecer al grupo de uno mismo puede ser más fácil cuando hay más “grupos externos” (*out-groups*) relevantes a los que se puede atribuir los malos resultados de las políticas (León y Orriols, 2018).

Respecto a cómo se definen nuestros grupos de referencia, hasta ahora, la literatura se ha centrado principalmente en la identidad partidista como principal filtro de las percepciones políticas de los individuos⁶. Sin embargo, los trabajos más recientes en la materia muestran que la identidad regional también puede activar los sesgos de grupo de manera parecida a como lo hace la identificación partidista. León y Orriols (2018) muestran con experimentos que, tanto en el Reino Unido como en el caso de España, las identidades regionales moderan la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno. Rico y Liñeira (2018) muestran evidencia similar para el caso de España.

Finalmente, la literatura ha estudiado también cuál es la relación entre la atribución de responsabilidades y el control democrático. Como decíamos más arriba, si los ciudadanos no tienen claro hasta qué punto un nivel gobierno es responsable de las políticas o de la economía frente a otros niveles de gobierno, entonces debemos esperar que la valoración de las políticas tenga un impacto menor en la supervivencia de ese nivel de gobierno (en comparación con contextos donde las responsabilidades están más claramente definidas). En otras palabras, la relación entre resultados del gobierno y premios y castigos electorales debería debilitarse. Aunque no existen muchos estudios comparados sobre la descentralización y el control a los gobiernos, algunos trabajos empíricos muestran que la relación entre los resultados de la economía y el apoyo al Gobierno nacional es más débil en los países federales que en los no federales (Anderson, 2009 y 2006). En otras palabras, la redición de cuentas democrática puede verse limitada.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA Y LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

España es un caso de estudio muy relevante para el análisis de las consecuencias políticas de la descentralización. Dos son las características que más distinguen la creación

⁶ La evidencia empírica muestra que los votantes son más propensos a culpar a un nivel de gobierno que no está gobernado por el partido político con el que se identifica (Malhotra y Kuo, 2008; Fernández-Albertos, Kuo y Balcells, 2013; Marsh y Tilley, 2009; Tilley y Hobolt, 2011).

del Estado autonómico en España de procesos similares en otros países. Por un lado, el modelo territorial fue y sigue siendo objeto de intenso conflicto político. A pesar del desarrollo ocurrido en España desde la reinstauración de la democracia y que coinciden con el desarrollo de instituciones federales, el Estado de las autonomías no ha dejado de estar cuestionado y de ser objeto del debate político. Por otro lado, un segundo factor que lo caracteriza es que la descentralización se ha producido de manera muy intensa, breve y de manera asimétrica, lo cual permite estudios comparativos dentro del mismo caso de estudio comparando comunidades autónomas a lo largo del tiempo y entre distintos modelos de descentralización.

Este proceso rápido asentado sobre una constitución abierta ha dejado algunas secuelas institucionales en el modelo territorial. Seguramente la más destacada es un desarrollo insuficiente de los mecanismos de cooperación y coordinación intergubernamental (León y Ferrín Pereira, 2011; Börzel, 2000). De hecho, los datos de encuesta muestran que, a pesar de que nos solemos centrar en los factores políticos como el principal elemento de malestar de aquellos que desean más descentralización o menos, en realidad uno de los aspectos peor valorados del modelo territorial en España tiene que ver con su dimensión funcional. En una encuesta realizada en mayo de 2018 para este trabajo⁷ y que utilizaremos a lo largo de este capítulo, preguntamos a una muestra representativa⁸ cuáles eran a su juicio los dos problemas fundamentales (primero y segundo en importancia) del Estado autonómico. Como puede apreciarse en el gráfico 7.1, el problema más mencionado, ya sea como primero o segundo, fue la existencia de duplicidades, que son mencionadas por un 40% de encuestados. El segundo asunto más citado como primer o segundo problema es la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, que es señalada por un 37%.

Estas disfuncionalidades, generadas en parte por la rapidez y poca definición constitucional en el proceso de descentralización, que los propios ciudadanos señalan como un problema convierten la atribución de responsabilidades en una tarea especialmente complicada en el Estado autonómico.

Además, como decíamos anteriormente, estas dificultades se ven espoleadas por la asimetría en el proceso de descentralización. La asimetría y variación en el tiempo han hecho del Estado autonómico un sistema institucional con diversas manifestaciones que permiten estudios comparativos sobre cómo los ciudadanos son más o menos capaces de atribuir responsabilidades y mantener la rendición de cuentas de los gobiernos dependiendo de la evolución institucional.

Por el lado de los ingresos, las asimetrías territoriales han existido siempre, y continúan existiendo. Existen dos modelos de financiación autonómica: el modelo foral (País Vasco

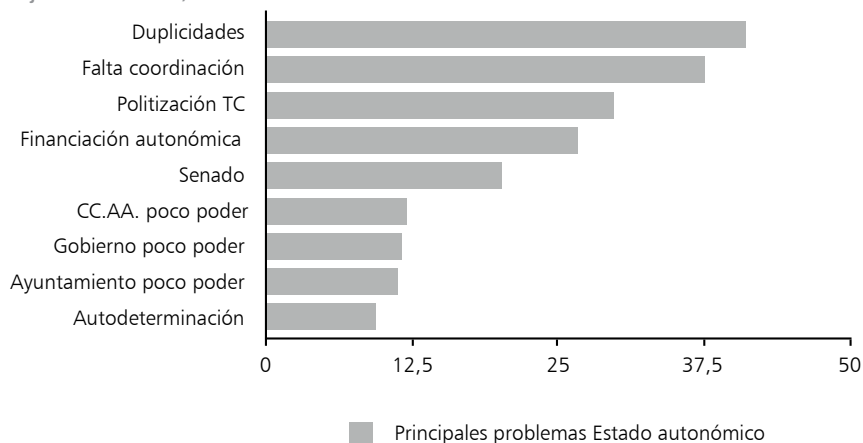
⁷ El campo de esta encuesta, realizada de modo *online* con cuotas por género, edad y región y con una muestra de 1.002 ciudadanos, fue realizado por Netquest.

⁸ La muestra es representativa con cuotas cruzadas de género, edad y comunidad autónoma.

GRÁFICO 7.1

PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES DEL ESTADO AUTONÓMICO

(Porcentaje de ciudadanos)



Fuente: Encuesta Netquest mayo 2018.

y Navarra), que permite a estos territorios una completa autonomía fiscal; y el modelo de régimen común, aplicable al resto de regiones (Ruiz Almendral, 2003). La reforma de 2009 aumenta la autonomía fiscal de las regiones de régimen común, pero los niveles siguen siendo mayores en las comunidades forales donde las haciendas regionales recaudan los impuestos. Por el lado del gasto, en cambio, las asimetrías se han ido reduciendo a lo largo del tiempo hasta casi desaparecer. Las diferencias se marcaban en la vía de acceso a la autonomía regulada en la Constitución: la vía rápida garantizaba un mayor nivel de competencias, mientras que la vía lenta implicaba una menor atribución competencial. En 2001 se culmina una segunda oleada de descentralización con el traspaso de la sanidad a las comunidades de vía lenta con lo que las diferencias en las atribuciones de gasto entre regiones prácticamente desaparecieron.

Por tanto, podemos hablar de tres tipos de regiones: 1) las de vía rápida o forales (País Vasco y Navarra), que tienen mayor autonomía fiscal y que han tenido mayores atribuciones y competencias de gasto desde el primer momento; 2) las mixtas, que si bien tuvieron mayores atribuciones y competencias de gasto desde los primeros años de implantación del Estado autonómico, su autonomía fiscal es menor (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Canarias, Galicia); 3) las diez regiones de vía lenta, que no solo tienen menor autonomía fiscal y mayor dependencia de transferencias del Gobierno central como las mixtas, sino que hasta el siglo XXI tenían menores competencias de gasto que el resto.

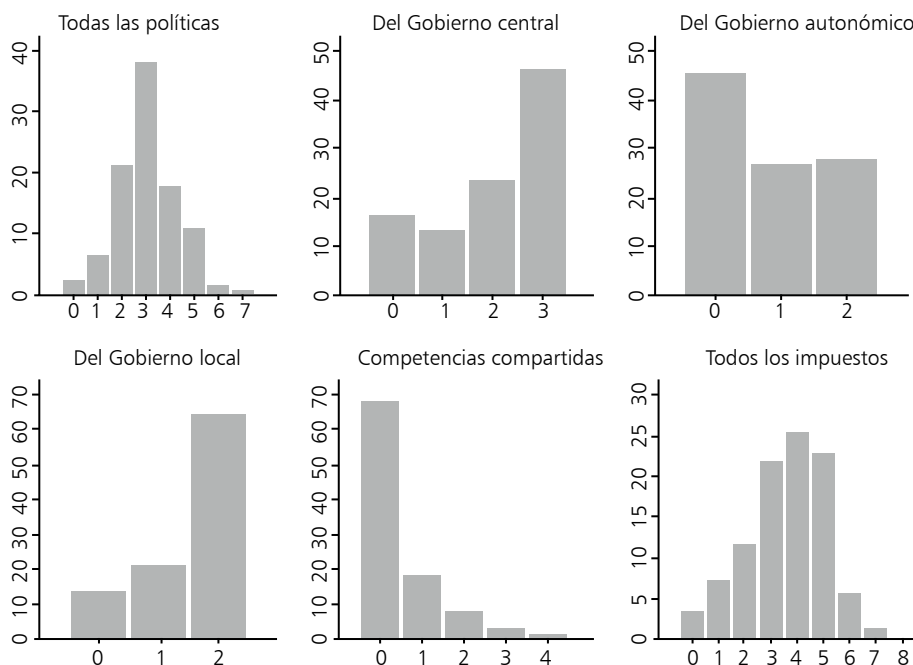
Así, en un modelo donde las competencias de los gobiernos autonómicos sobre el gasto y sobre los ingresos han variado a lo largo del tiempo, y en el que las principales competencias son concurrentes (es decir, donde participan las dos administraciones,

central y autonómica), la pregunta de cómo atribuyen los ciudadanos responsabilidades sobre las diferentes políticas se convierte en más pertinente.

El gráfico 7.2 muestra el grado de conocimiento de la opinión pública sobre el principal nivel de gobierno responsable para un conjunto de políticas (véase León, 2015). En el gráfico se representa cuánta gente acierta la competencia sobre un número de políticas (siete en total) que pertenecen a un nivel de gobierno, sea el estatal, autonómico o local⁹. Los resultados indican que los ciudadanos tienen un mejor conocimiento de las competencias del Gobierno central y de los ayuntamientos, mientras que el des-

GRÁFICO 7.2

PORCENTAJE SEGÚN NÚMERO DE ACIERTOS PARA EL CONJUNTO DE POLÍTICAS Y SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO RESPONSABLE*



Nota: *El eje horizontal indica en cada gráfico el número de aciertos y el eje vertical el porcentaje de ciudadanos con ese número de aciertos.

Fuentes: *Barómetros IEF 2005-2010* (excepto las competencias compartidas e impuestos que solo se utiliza el barómetro de 2010). Gráfico extraído de León (2015).

⁹ Las políticas e impuestos responsables del Gobierno central son: pensiones de jubilación, pensiones de enfermedad e invalidez, subsidio de desempleo e impuesto de sociedades; las del gobierno autonómico son: sanidad y educación (aunque el Gobierno central también mantiene competencias de legislación base sobre la educación y de coordinación sobre la sanidad); las del Gobierno local: jardines y parques y gestión de residuos urbanos, tasas de basuras, tasa de vados, impuesto de vehículos de tracción mecánica e IBI; y las competencias compartidas son: transportes, infraestructuras, servicios sociales, bibliotecas, IRPF e IVA.

conocimiento es mayor sobre las competencias que recaen en manos de las CC.AA., como sanidad o educación. Lago-Peñas y Lago-Peñas (2013) también muestran que el nivel de conocimiento de las competencias del Gobierno central es mayor que el de las competencias autonómicas. En el ámbito de los impuestos el grado de acierto es generalmente, menor, básicamente porque la mayoría de los ciudadanos cree que la recaudación de los principales impuestos (IRPF, IVA, impuesto de sociedades e impuestos especiales) es una competencia exclusiva de la Administración Central¹⁰. Dicho de otra manera, los ciudadanos no perciben a los gobiernos autonómicos como responsables en la gestión y administración de los impuestos. Tomando todas las políticas en conjunto (siete), los ciudadanos en media aciertan menos de la mitad (véase también Herrero, Goenaga y Tránchez, 2016).

El gráfico anterior muestra aciertos para el conjunto de la ciudadanía. Cuando realizamos el análisis empírico desagregando entre tipos de comunidad autónoma, también encontramos patrones de asignación diferenciados relacionados con la vía de acceso a la autonomía. Tanto los datos de opinión pública del Instituto de Estudios Fiscales como los del Centro de Investigaciones Sociológicas muestran un patrón similar: en las regiones que recibieron las competencias más tarde (regiones de vía lenta), se suele atribuir generalmente más responsabilidades al Gobierno central que en el resto de regiones. Esto significa que aciertan menos en la atribución de competencias que pertenecen al Gobierno autonómico y más en las que pertenecen al Gobierno central. Al contrario, en las regiones que recibieron las competencias en un primer momento y que gozan de una amplia autonomía fiscal (Navarra y País Vasco) hay un porcentaje relativamente más alto de ciudadanos que señala a la administración regional como principal responsable. Esto significa que aciertan más en la atribución de responsabilidades de los gobiernos autonómicos (ver León, 2011 y 2015; León *et al.*, 2015; León y Orriols, 2016).

Este patrón puede ilustrarse con los datos del último barómetro autonómico publicado por el CIS (del año 2012). Si agrupamos las regiones según el acceso a la autonomía y su nivel de descentralización fiscal según las tres categorías que hemos presentado —forales (País Vasco y Navarra), mixtas (vía rápida, pero baja descentralización fiscal) y las de vía lenta (menores competencias iniciales y baja descentralización fiscal)— observamos diferencias en la atribución. Como puede observarse en el gráfico 7.3, la capacidad de acierto en la atribución de responsabilidades varía entre grupos según el tipo de política que se trate. En las políticas que forman parte de las competencias del Gobierno central (inmigración, desempleo) el nivel de acierto es mayor en las regiones donde la Administración Central ha tenido una mayor presencia (hasta que culminó el proceso de equiparación competencial) y algo más bajo de vía rápida (aunque en general las competencias del Gobierno central registran, como puede apreciarse en el gráfico 7.3, porcentajes muy altos de acierto). En cambio, ocurre lo contrario respecto a las com-

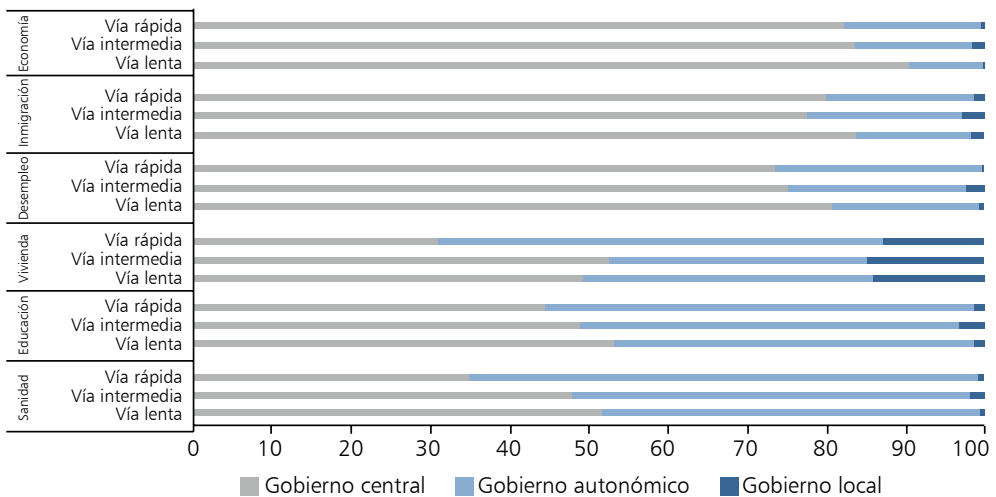
¹⁰ El gráfico solo muestra los datos para el 2010 porque no existen series comparables sobre atribución de responsabilidades en impuestos.

petencias que están en manos de los gobiernos autonómicos (sanidad, educación): el nivel de acierto es mayor en las comunidades del País Vasco y Navarra (en las que el peso de la Administración Autonómica ha sido mayor debido a la autonomía fiscal y a que accedieron desde el principio al nivel máximo de competencias) y peor en las regiones de vía lenta.

En definitiva, los resultados reflejan un “sesgo centralista” en las comunidades de vía lenta y un “sesgo autonomista” en el País Vasco y Navarra (León, 2015). En las primeras existe una tendencia a señalar al Gobierno central como principal responsable de las políticas, independientemente de si forman o no parte de sus áreas de competencia. Al contrario, en las comunidades forales el nivel de administración de referencia es el autonómico, por lo que aciertan más cuando se trata de asignar responsabilidades sobre competencias regionales pero menos cuando se trata de políticas que siempre han estado en manos de la Administración Central.

¿Cuáles pueden ser las implicaciones sobre el control de los gobiernos de las diferencias entre territorios? Como comentábamos más arriba, la correcta atribución de responsabilidades es esencial para que funcione adecuadamente el premio y castigo electoral. De los datos analizados puede concluirse que en las comunidades de vía lenta existen relativamente peores condiciones para el control de las actuaciones de los gobiernos autonómicos, en tanto una mayoría de su población sigue creyendo que las competencias de estos pertenecen al Gobierno central, y mejores condiciones para el control de las actuaciones de la Administración Central. Por el contrario, en el País Vasco y Navarra

GRÁFICO 7.3
ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO SEGÚN TIPO DE COMUNIDAD AUTÓNOMA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del barómetro autonómico del CIS (2012).

la visibilidad del Gobierno regional permite un mejor control de sus actuaciones en las elecciones autonómicas, pero seguramente peores para el control de los gobiernos estatales dado que los ciudadanos tienen la inercia de sobreatribuir responsabilidades a sus gobiernos autonómicos. Finalmente, y siguiendo este razonamiento, el caso de las comunidades de vía intermedia —las mixtas— presenta las peores condiciones para el control de los gobiernos regionales. Al no existir un nivel de gobierno predominante en la atribución de responsabilidades, cabe esperar que los resultados de las políticas sean asignados indistintamente a uno u otro nivel de administración.

Este patrón de asignación de responsabilidades tiene consecuencias. Como explicábamos más arriba, una incorrecta atribución de responsabilidades puede dinamitar un mecanismo esencial en democracia que son los premios y castigos electorales. Siendo así, lo que hagan los gobiernos de autonomías de vía intermedia debería importar menos para explicar su permanencia o pérdida del poder autonómico. Validando esta expectativa, León y Orriols (2016) demuestran, por ejemplo, que en el grupo de regiones de vía intermedia el voto económico funciona peor, es decir, la relación entre los resultados de la economía y el apoyo electoral al gobierno es más débil que en del resto de regiones.

4. APRENDIZAJE EN LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

¿Es posible el aprendizaje sobre la correcta atribución de responsabilidades a lo largo del tiempo? Una hipótesis es que los individuos mejoran su conocimiento sobre el reparto competencial a medida que finaliza la equiparación competencial y los ciudadanos se familiarizan con la estructura competencial del Estado autonómico. Sin embargo, no parece que la atribución de responsabilidades haya mejorado a lo largo del tiempo si analizamos los últimos datos disponibles.

En el gráfico 7.4 puede observarse la asignación de responsabilidades entre Gobierno central, Gobierno autonómico y Gobierno local en el año 2012 y en el año 2018¹¹ para el mismo conjunto de políticas (vivienda, protección del medio ambiente, seguridad ciudadana, desempleo, economía, sanidad, educación e inmigración)¹². Los datos indican que en las políticas autonómicas no hay un mayor porcentaje de ciudadanos que atribuyan la responsabilidad al Gobierno regional. Es decir, no parece que exista aprendizaje: los ciudadanos se equivocan más (y no menos) en la asignación de responsabilidades en sanidad, en educación y en vivienda. En realidad, lo que los datos muestran

¹¹ Encuesta realizada durante la última semana de mayo de 2018.

¹² Las dificultades para determinar quién es el principal nivel de gobierno responsable sobre algunas de estas políticas, como seguridad ciudadana o protección del medio ambiente, pueden ser mayores que en otras en las que la competencia pertenece más claramente a un nivel de gobierno (por ejemplo, pensiones y desempleo, que pertenecen al Gobierno central, o sanidad y educación, que pertenecen a los gobiernos autonómicos).

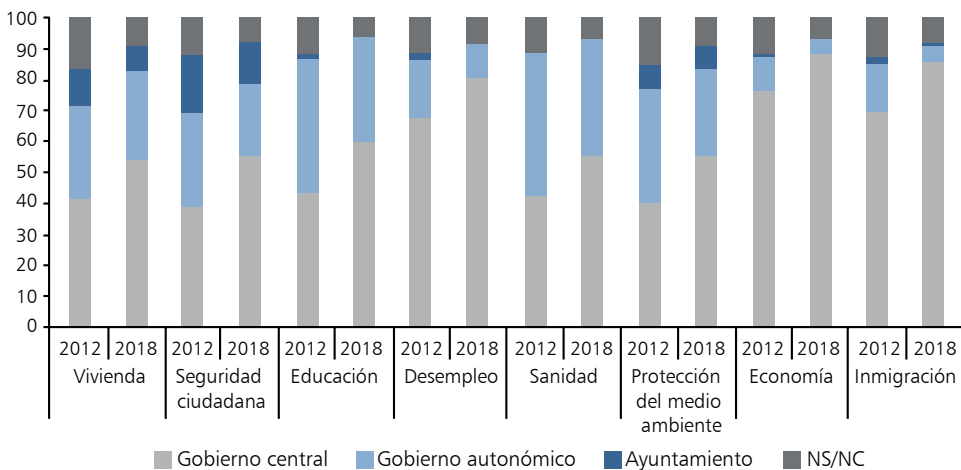
es que para todas las políticas el Gobierno central es percibido como más responsable que en el 2012. En consecuencia, el porcentaje de acierto en las políticas que están en manos de los gobiernos regionales es menor.

¿Por qué en la actualidad se asignan más responsabilidades al Gobierno central que al Gobierno autonómico, tanto en las políticas que corresponden a la Administración Autonómica como a la Administración Central? Una hipótesis es que durante este periodo la Administración Central ha ganado relevancia y visibilidad como consecuencia de su papel en la gestión de la crisis económica. Aunque no se haya producido ningún cambio formal en la distribución formal de competencias (lo que podríamos llamar responsabilidad *funcional* (véase Rudolph, 2006; Hobolt y Tilley, 2014a) la ciudadanía percibe que es la Administración Central la que tiene una mayor responsabilidad sobre los resultados de las políticas (responsabilidad causal). Si afinamos el concepto de responsabilidad distinguiendo entre responsabilidad funcional y causal, entonces no está tan claro que los ciudadanos se equivoquen más, dado que en sus percepciones pueden estar capturando algunas dinámicas de centralización que se han producido en este periodo (por ejemplo en el ámbito de la financiación autonómica).

Una segunda hipótesis es que la asignación de responsabilidades que se observa en el 2018 es consecuencia del efecto de los sesgos políticos individuales. Como se comentaba más arriba, existe amplia evidencia en la literatura sobre el papel de los sesgos políticos individuales en la atribución de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno. A continuación exploro esta hipótesis con los datos de 2018 utilizando como variable dependiente la atribución de responsabilidades en dos políticas que están en manos de los gobiernos autonómicos: sanidad y educación.

GRÁFICO 7.4

ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES POR POLÍTICAS 2012 Y 2018



Fuente: *Barómetro autonómico del CIS (2012) y Encuesta Netquest (2018).*

5. SESGOS POLÍTICOS EN LA ATRIBUCIÓN

Como se comentaba más arriba, existe amplia evidencia en la literatura sobre el papel de los sesgos políticos individuales en la atribución de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno. A continuación contrastamos dicha evidencia utilizando datos de 2018 y teniendo como variable dependiente la atribución de responsabilidades en dos políticas que están en manos de los gobiernos autonómicos: sanidad y educación. La pregunta está formulada en términos de responsabilidad, por lo que puede estar capturando la asignación de culpa por posibles resultados deficientes en cada área¹³.

El sesgo político comúnmente más analizado en la atribución de responsabilidades entre niveles de gobierno es la identificación partidista, según la cual quienes más se identifiquen con el partido en el nivel autonómico serán más propensos a atribuir los malos resultados de una política a otro nivel de gobierno (nacional o local) y al revés: quienes más se identifiquen con el partido en el Gobierno central tendrán una probabilidad mayor de asignar la responsabilidad sobre políticas con malos resultados al nivel de gobierno menos preferido (regional o local). Una manera de medir el grado de cercanía sobre el Gobierno central o el Gobierno autonómico es la valoración individual sobre su gestión. Cabe esperar que quienes se identifican con el partido gobernante en cada administración sean más positivos a la hora de valorar su funcionamiento.

Los gráficos 7.5 y 7.6 muestran el efecto marginal de la valoración del funcionamiento de la comunidad autónoma sobre la probabilidad de atribuir la sanidad al Gobierno autonómico. Como puede observarse, cuanto mejor se valore el Gobierno autonómico menor es la probabilidad de asignarle la responsabilidad sobre sanidad (gráfico a la izquierda) o educación (gráfico a la derecha), *ceteris paribus*¹⁴. Y al revés si se toma como variable la valoración del funcionamiento del Gobierno central. Cuanto mejor valora un ciudadano el funcionamiento del Gobierno del Estado, menos probable será que opine que los malos resultados en sanidad o educación caen dentro de las competencias estatales.

Estos datos confirman la evidencia empírica mostrada en otros trabajos: la asignación de responsabilidades está fuertemente condicionado por los sesgos políticos. Además, estos resultados abren un interrogante sobre el papel de los sesgos políticos en contextos de mayor polarización política. ¿Se ha intensificado el efecto de la identidad partidista sobre las percepciones de responsabilidad a lo largo del tiempo? Si es así, ¿es ello el efecto de una mayor polarización política? Para responder a estas preguntas sería necesario analizar si el peso de las

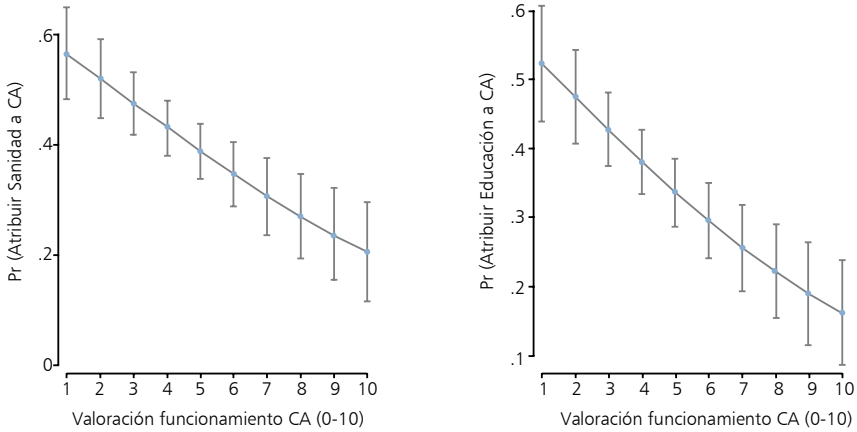
¹³ El efecto de que la pregunta, al estar formulada en términos de responsabilidad, enmarca la pregunta en términos negativos queda validado en que los encuestados, en general, dan muy malas valoraciones a estas dos políticas en esta encuesta, independientemente de las valoraciones que suelen dar en otros datos de opinión pública a estas políticas. (Ver más detalles en Jurado y León, 2019).

¹⁴ Modelo de regresión logística donde la variable dependiente es 1 cuando se asigna la responsabilidad al Gobierno autonómico y cero cuando se asigna al Gobierno local o central. Variables explicativas: valoración funcionamiento de la CA (0-10), valoración funcionamiento del Gobierno central (0-10), nivel educativo (1-8). Controles: identidad regional, simpatía hacia el Partido Popular, valoración de las competencias de las comunidades autónomas, género, edad y grado de conocimiento objetivo sobre política.

actitudes políticas de los individuos (afinidades partidistas, pero también la identidad nacional) tiene un peso mayor en la actualidad que en el pasado, y si su impacto es mayor en individuos con actitudes más polarizadas (más distintas de las preferencias del votante mediano).

GRÁFICO 7.5

PROBABILIDAD DE ATRIBUIR CORRECTAMENTE AL NIVEL AUTONÓMICO LA RESPONSABILIDAD SOBRE LA SANIDAD Y LA EDUCACIÓN SEGÚN VALORACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

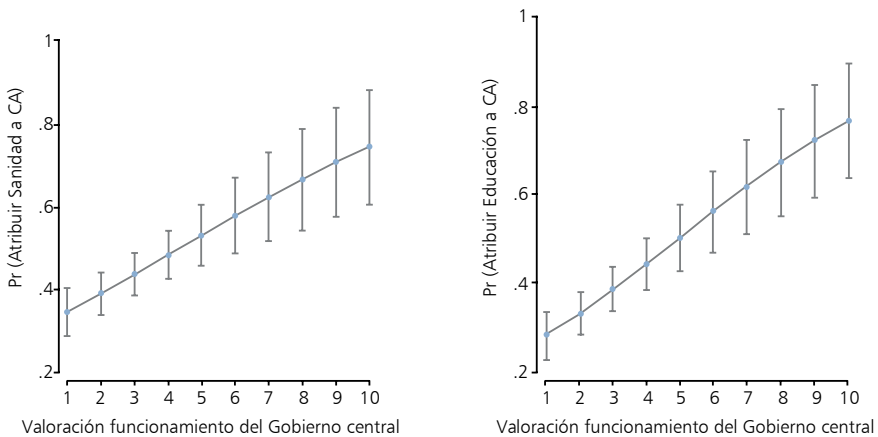


Nota: Valores predichos según valoración del funcionamiento de la comunidad autónoma. Intervalos de confianza al 95%.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Netquest 2018.

GRÁFICO 7.6

PROBABILIDAD DE ATRIBUIR CORRECTAMENTE AL NIVEL AUTONÓMICO LA RESPONSABILIDAD SOBRE LA SANIDAD Y LA EDUCACIÓN SEGÚN VALORACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL



Nota: Valores predichos según valoración del funcionamiento del Gobierno central. Intervalos de confianza al 95%.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Netquest 2018.

6. EFECTOS SOBRE EL VOTO

Hasta ahora hemos mostrado que la atribución de responsabilidades en el Estado autonómico responden a factores institucionales (tipo de comunidad autónoma), pero también a los sesgos políticos de los ciudadanos (aquellos que se identifican con un nivel de gobierno o partido le exoneraran de culpa o darán crédito dependiendo de cómo perciban los resultados). El supuesto de fondo ha sido que es necesario conocer los factores que moldean la atribución de responsabilidades porque esta tiene influencia en el voto, y este es un mecanismo esencial de control electoral en las democracias representativas.

En esta sección, por tanto, nos ocupamos de los efectos de la atribución de responsabilidades sobre el voto¹⁵. Utilizando nuestra encuesta de mayo de 2018, analizamos primero el efecto de las valoraciones económicas en el voto al partido en el Gobierno del Estado en el momento de la encuesta: el PP¹⁶. Como se puede comprobar en el gráfico 7.7 esta es una variable que predice notablemente el voto al partido en el gobierno. Como hemos explicado más arriba, los estudios clásicos consideran el voto económico (la relación entre las valoraciones de la economía o los resultados económicos y el voto) como uno de los pilares de los mecanismos democráticos de control político (Fiorina, 1981; Lewis-Beck 1986). Cuando un gobierno consigue buenos resultados económicos, debería ser reelegido, mientras que debería ser castigado en las urnas si sus resultados no son positivos.

El gráfico 7.7 muestra los resultados predichos de un modelo logístico en el que la variable dependiente es el voto por el Partido Popular —partido en el gobierno en el momento en que la encuesta fue realizada— y la variable independiente principal es la valoración de cómo ha mejorado o empeorado la economía en los últimos doce meses¹⁷. Como se puede comprobar, el efecto de las valoraciones de la economía en el voto es de gran magnitud. Aquellos ciudadanos que piensan que la economía ha mejorado en el último año tienen probabilidad alta de votar al partido en el gobierno, mientras que esta se reduce notablemente para ciudadanos que piensan que la economía sigue igual o peor.

Este gráfico muestra evidencia de que hay “voto económico” ¿Cambia la atribución de responsabilidades el efecto del voto económico? El gráfico 7.8 muestra el efecto de las valoraciones de la economía para dos tipos de ciudadanos: aquellos que piensan que el estado de la economía es resultado de lo que haga el Gobierno central y aquellos

¹⁵ Para análisis anteriores de los efectos de la atribución de responsabilidades en el voto en España ver Lago-Peñas y Lago-Peñas (2005) o León y Orriols (2016).

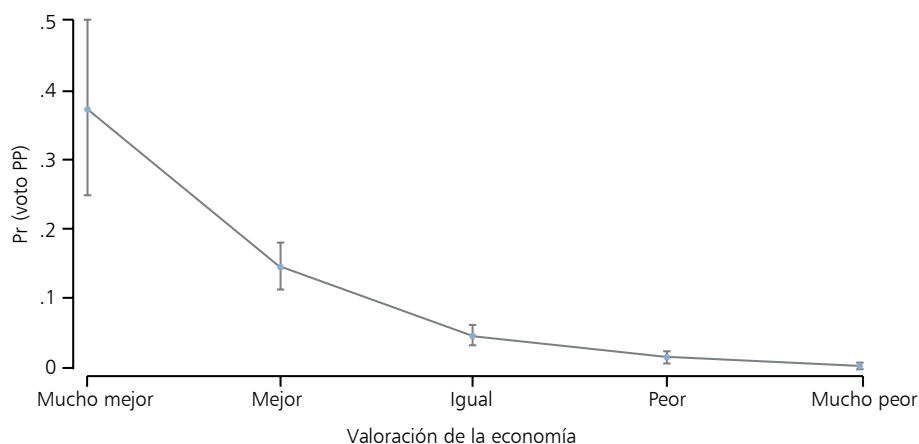
¹⁶ Utilizamos como variable la habitual Voto+Simpatía utilizada en las encuestas del CIS. Es decir, consideramos como intención de voto al PP aquellos que dicen que lo votarían de realizarse unas elecciones al día siguiente o quienes dicen sentir simpatía por este partido. Los resultados son robustos a utilizar únicamente la intención de voto.

¹⁷ En la encuesta, un 24% opina que la economía está mucho peor, un 21% peor, un 33% igual, un 20% mejor y un 2% mucho mejor.

que opinan que el responsable es el nivel del Gobierno regional¹⁸. Como se puede comprobar, el efecto negativo de peores valoraciones de la economía se mantiene solo sobre los que opinan que el Gobierno central es el responsable. Observamos un efecto de magnitud importante y estadísticamente significativo en reducir la probabilidad de voto al Partido Popular a medida de que las valoraciones son peores. Esto se produce, no obstante, para aquellos ciudadanos que piensan que la situación económica es resultado de las acciones del gobierno estatal. En cambio, para aquellos que piensan que la economía es resultado de las acciones de los gobiernos autonómicos, una mala percepción de la economía no tiene un efecto significativamente distinto de cero en el voto al PP. En otras palabras, el voto económico se disipa. No hay relaciones entre voto al PP y valoraciones económicas si no se atribuye primero responsabilidad sobre esta al Gobierno central.

Para corroborar este resultado, replicamos el ejercicio utilizando la seguridad ciudadana como otra política netamente estatal sobre la que los ciudadanos han de atribuir responsabilidad. Dado que tres comunidades autónomas cuentan con policía autonómica (Cataluña, Navarra y País Vasco), excluimos a estas regiones del análisis¹⁹. Este ejercicio es interesante porque se trata de una política que, a excepción de las tres regiones señaladas, siempre ha permanecido esencialmente en manos del Gobierno central²⁰. Dicho de

GRÁFICO 7.7

EFFECTO DE VALORACIONES DE LA ECONOMÍA EN EL VOTO

Nota: Valores predichos de voto al Partido Popular según valoraciones de la economía. (Intervalos de confianza al 95%).

Fuente: Encuesta de mayo 2018.

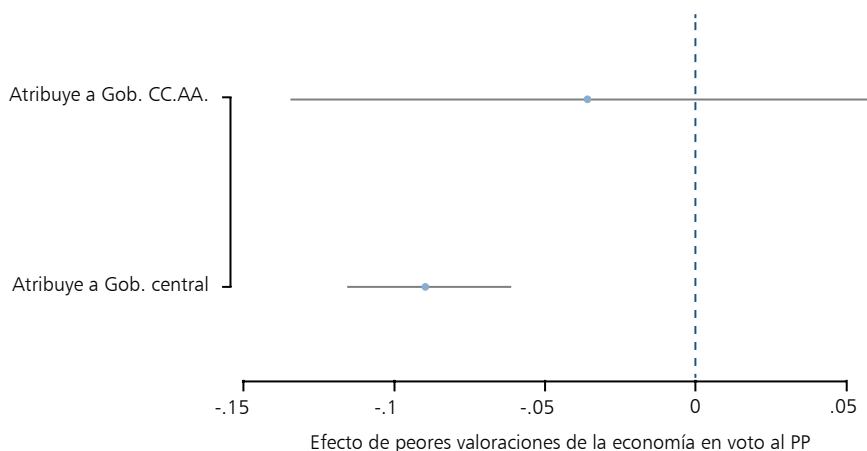
¹⁸ Un 88% de nuestra muestra atribuye los resultados económicos al Gobierno central.

¹⁹ No obstante, los resultados se mantienen si las incluyéramos.

²⁰ A pesar de ello, solo un 62% de ciudadanos en estas CC.AA. atribuyen los resultados de la seguridad ciudadana al Gobierno central.

GRÁFICO 7.8

EFFECTO DE LAS VALORACIONES ECONÓMICAS EN EL VOTO AL PP SEGÚN ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD

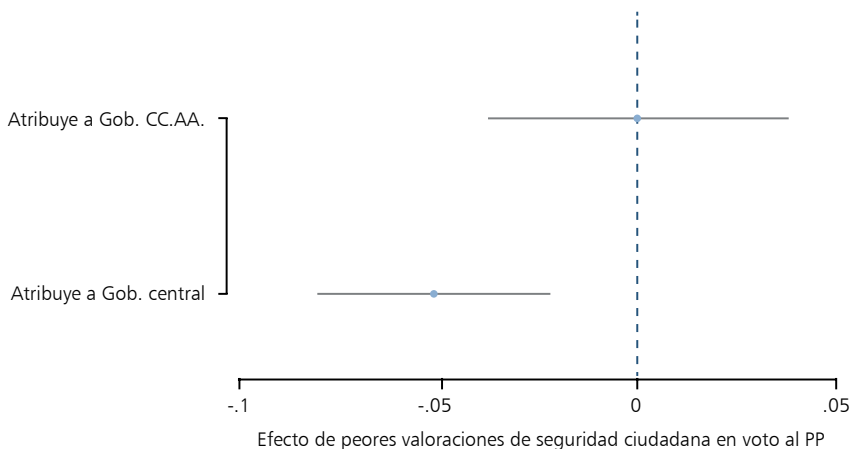


Nota: Efecto marginal de peores valoraciones sobre economía (1.- Mucho mejor; 5.- Mucho peor) según atribución de responsabilidad. Intervalos de confianza al 95%.

Fuente: Encuesta de mayo 2018.

GRÁFICO 7.9

EFFECTO DE LAS VALORACIONES SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL VOTO AL PP SEGÚN ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD



Nota: Efecto marginal de peores valoraciones sobre seguridad ciudadana (1.- Mucho mejor; 5.- Mucho peor) según atribución de responsabilidad. Intervalos de confianza al 95%.

Fuente: Encuesta de mayo 2018.

otra manera, dado que la distribución de la competencia sobre seguridad es netamente estatal cabe pensar que existe menos margen para que operen los sesgos de información en esta política que en otras donde la claridad de responsabilidades es peor.

Sin embargo, como se puede comprobar, los resultados del gráfico 7.9 son muy parecidos a los mostrados anteriormente. Una percepción de que la seguridad ciudadana ha empeorado durante el último año redundará en un menor voto al PP solo si se piensa que el Gobierno central es el principal responsable sobre esta. Si se opina que es otro nivel de gobierno, el efecto sobre el voto al PP en unas elecciones generales es virtualmente inexistente.

7. CONCLUSIONES Y LECCIONES PARA LA REFORMA

En este capítulo hemos repasado los retos fundamentales que contextos institucionales complejos, como la descentralización, pueden plantear a la rendición de cuentas democrática. Cuando conviven varios niveles de gobierno, la atribución de responsabilidades sobre los resultados de las políticas se convierte en una tarea más ardua. Con ello, los ciudadanos pueden acabar premiando o castigando incorrectamente a niveles de gobierno por políticas que no forman parte de sus competencias, lo que debilita el voto como mecanismo de control de los gobiernos en las democracias representativas.

El caso español es especialmente relevante para indagar sobre el papel de la atribución de responsabilidades en el control de los políticos porque su desarrollo institucional ha sido especialmente complejo. Por un lado, debido a la rapidez con la que se produjo la descentralización de las competencias hacia las comunidades autónomas. Por otro lado, por las asimetrías en la asignación de competencias sobre gasto e ingresos (junto con la variación a lo largo del tiempo de dichas asimetrías, actualmente solo existentes en el modelo de financiación). ¿Cómo se orientan los ciudadanos en un mapa institucional tan complejo?

El resultado de la revisión de la literatura y del análisis empírico utilizando nuevos datos sobre la atribución de responsabilidades y sus efectos en España deja los siguientes resultados: 1) los ciudadanos atribuyen mejores responsabilidades cuando las competencias están más claramente concentradas en uno de los niveles de gobierno, ya sea el estatal o el regional; 2) los ciudadanos recurren a sus sesgos políticos, como la identificación con un partido o un nivel de gobierno, para realizar sus atribuciones de responsabilidad; 3) las atribuciones de responsabilidad tienen efectos sobre el voto permitiendo exonerar o castigar al gobierno según se piense que es responsable o no de los resultados observados.

Desde el punto de vista de las reformas institucionales que serían necesarias para mejorar el control de los gobiernos en un contexto descentralizado como el nuestro, este capítulo ofrece varias lecciones.

La primera es que la descentralización del poder exige más a los ciudadanos en su necesidad de conocer “quién hace qué”, especialmente en un contexto como el español, donde el reparto competencial ha sido asimétrico y cambiante. Los cambios en la dis-

tribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno tardan un tiempo en ser interiorizados por los ciudadanos, quienes pueden seguir asumiendo (equivocadamente) durante un periodo que la Administración originariamente responsable de una determinada política lo sigue siendo aunque formalmente esa política haya pasado a manos de otra Administración. El paso del tiempo puede jugar a favor de la claridad de responsabilidades: cabe esperar que a medida que se consolida el mapa competencial autonómico mejore el conocimiento de los ciudadanos sobre las políticas en manos de los gobiernos regionales.

Segundo, a pesar de que el paso del tiempo puede ayudar a mejorar la atribución de responsabilidades, cabe una actuación mucho más proactiva de los poderes públicos. Tanto la Administración Central como las autonómicas deberían ser mucho más activas en mejorar la información que transmiten a los ciudadanos sobre el reparto competencial y de impuestos entre las distintas administraciones. Se conocen pocas campañas informativas dirigidas a clarificar las responsabilidades sobre las distintas políticas públicas y su financiación. Esta falta de información es especialmente necesaria en el ámbito de los impuestos, donde el grado de desconocimiento de los ciudadanos es mayor.

Tercero, dichas campañas de información son más necesarias en un contexto de polarización política como el actual. Como se explicó a lo largo de este capítulo, una baja claridad de responsabilidades debilita las condiciones para que la evaluación retrospectiva de los gobiernos sea un mecanismo de control efectivo de los gobernantes porque permite un mayor espacio para que actúen los sesgos políticos individuales en la asignación de competencias. Dichos sesgos están posiblemente sobredimensionados en un contexto de polarización política en el que la identidad o la ideología se convierten en prismas más potentes para filtrar los resultados de las políticas y la asignación de méritos y culpas. Combatir el mayor peso de los sesgos políticos requiere de un mayor esfuerzo de información por parte de los poderes públicos y, a su vez, de mayor fiscalización por parte de los medios de comunicación de la veracidad de los discursos políticos.

Cuarto, existe un dilema o *trade-off* entre los beneficios que se asocian a la cooperación intergubernamental y la claridad de responsabilidades. Un marco institucional donde las competencias estatales y regionales estén muy imbricadas requieren de una intensa colaboración entre niveles de gobierno. Dicha colaboración puede redundar en una menor claridad de responsabilidades, pues cuanto más fragmentado esté el proceso de decisión entre distintos actores, mayor será la complejidad para determinar la responsabilidad de las políticas.

En definitiva, cualquier cambio en el marco de cooperación institucional (sea a través de un cambio en el reparto competencial o a través de la regulación de la participación de los gobiernos autonómicos en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional, por ejemplo, en el Senado) debe tener en cuenta la dimensión de claridad de responsabilidades. Las reformas del sistema de financiación han caminado en la dirección correcta,

al intensificar la coherencia del sistema (la relación entre el poder de los gobiernos autonómicos sobre el gasto y su responsabilidad sobre los impuestos). Respecto al diseño de las competencias sobre el gasto, hay que tener en cuenta que una distribución del poder donde participen varias administraciones puede redundar en una mayor cooperación intergubernamental y en un aumento de la cohesión de las políticas, pero también reducir la claridad de responsabilidades y, con ello, la capacidad de los ciudadanos de controlar a los gobiernos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHEN, C. H. y BARTELS, L. M. (2017). *Democracy for realists: Why elections do not produce responsive government, Vol. 4*. Princeton University Press. 2017.
- ANDERSON, C. D. (2006). Economic voting and multilevel governance: a comparative individual-level analysis. *American Journal Political Science*, 50, pp. 449-463.
- (2009). Institutional change, economic conditions and confidence in government: evidence from Belgium. *Acta Politica*, 44, pp. 28-49.
- BARDHAN, P. y MOOKHERJEE, D. (2006). Decentralization, corruption and government accountability. *International handbook on the economics of corruption*, 6, pp. 161-188.
- BERAMENDI, P. y LEÓN, S. (2015). Federalism. En J. GANDHI y R. RUIZ-RUFINO (Eds.), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*. Routledge.
- BIRD, R. M., AHMAD, J. K. y LITVACK, J. (Eds.) 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington D.C.: World Bank.
- BRANCATI, D. (2006). Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism? *International Organization*, 60, pp. 651-685.
- BÖRZEL, T. A. (2000). From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies. *Publius: The Journal of Federalism*, 30, pp. 17-42.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- CUTLER, F. (2004). Government responsibility and electoral accountability in federations. *Publius: The Journal of Federalism*, 34, pp. 19-38.
- (2008). Whodunnit? Voters and Responsibility in Canadian Federalism. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 41, pp. 627-654.
- FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J., KUO, A. G. y BALCELLS, L. (2013). Economic Crisis, Globalization, and Partisan Bias: Evidence from Spain. *International Studies Quarterly*, 57, pp. 804-816.
- FIORINA, M. (1978). Economic retrospective voting in American national elections: A micro-analysis. *American Journal of Political Science*, Vol 22(2), pp. 426-443.

- (1981). *Retrospective voting in American national elections*. Yale: Yale University Press.
- HERRERO ALCALDE, A., GOENAGA RUIZ DE ZUAZU, M. y TRÁNCHEZ MARTÍN, J. M. (2016). Visibilidad y atribución de responsabilidades en el estado de autonomías español. *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie Economía, 1*, pp. 7-18.
- HOBOLT, S. B. y TILLEY, J. (2014a). *Blaming Europe?: Responsibility Without Accountability in the European Union*. Oxford University Press.
- (2014b). Who's in Charge?: How Voters Attribute Responsibility in the European Union. *Comparative Political Studies, 47*, pp. 795 -819.
- HOOGHE, L., MARKS, G. y SCHAKEL, A. H. (2010). *The Rise of Regional Authority: A comparative study of 42 democracies (1950-2006)*. London: Routledge.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review, 97*(2), pp. 233-243.
- JOHNS, R. (2011). Credit Where it's Due? Valence Politics, Attributions of Responsibility, and Multi-Level Elections. *Political Behavior, 33*, pp. 53-77.
- JURADO, I. y LEÓN, S. (2019). Multi-level Governance in Spain. En D. MURO e I. LAGO, *Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- LAGO-PEÑAS, I. y LAGO-PEÑAS, S. (2005). Does the economy matter? An empirical analysis of the causal chain connecting the economy and the vote in Galicia. *Economics & Politics, 17.2*, pp. 215-243.
- (2011). *Descentralización y control electoral de los gobiernos en España*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics.
- (2013). La atribución de responsabilidades políticas en Estados descentralizados. *Cuadernos Económicos de ICE, 85*.
- LAU, R. R. y REDLAWSK, D. P. (2001). Advantages and disadvantages of cognitive heuristics in political decision making. *American Journal of Political Science, Vol 45*(4), pp. 951-971.
- LEÓN, S. (2011). Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain. *European Journal of Political Research, 50*, pp. 80-109.
- (2014). How does decentralization affect electoral competition of state-wide parties? Evidence from Spain. *Party Politics, 20*, pp. 391-402.
- (Ed.) (2015). *La financiación autonómica: claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid: Alianza.
- LEÓN, S. y FERRÍN-PEREIRA, M. (2011). Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: the Sectoral Conferences in Spain. *South European Society and Politics, 16*, pp. 513-532.
- LEÓN, S., JURADO, I. y GARMENDIA-MADARIAGA, A. (2018). Passing the buck? Responsibility attribution and cognitive bias in multilevel democracies. *West European Politics, 41*(3), pp. 660-682.

LEÓN, S. y ORRIOLS, L. (2016). Asymmetric federalism and economic voting. *European Journal of Political Research* 55(4), pp. 847-865.

— (2018). Responsibility attribution in devolved contexts: experimental evidence from the UK. *Electoral Studies*. En prensa.

LEWIS-BECK, M. (1986). Comparative Economic Voting: Britain, France, Germany, Italy. *American Journal of Political Science*, 30, pp. 315-346.

MALHOTRA, N. y KUO, A. G. (2008). Attributing Blame: The Public's Response to Hurricane Katrina. *The Journal of Politics*, 70, pp. 120-135.

MARSH, M. y TILLEY, J. (2009). The Attribution of Credit and Blame to Governments and Its Impact on Vote Choice. *British Journal of Political Science*, 40, pp. 115-134.

McDERMOTT, M. L. (1997). Voting Cues in Low-Information Elections: Candidate Gender as a Social Information Variable in Contemporary United States Elections. *American Journal of Political Science*, 41(1), pp. 270-283.

McGRAW, K. M. (1990). Avoiding Blame: An Experimental Investigation of Political Excuses and Justifications. *British Journal of Political Science*, 20, pp. 119-131.

McGRAW, K. M., TIMPONE, R. y BRUCK, G. (1993). Justifying Controversial Political Decisions: Home Style in the Laboratory. *Political Behavior*, 15, pp. 289-308.

MONTERO, A. P. y SAMUELS, D. (2004). The political determinants of decentralization in Latin America: causes and consequences. En A. P. MONTERO y D. SAMUELS (Eds.), *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.

OATES, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.

— (1991). *Studies in fiscal federalism*. Aldershot: Elgar.

POLA, G. (1999). A Comparative View of Local Finances in EU Member Countries: Are There any Lessons to be Drawn? En A. FOSSATI y G. PANELLA (Eds.), *Fiscal Federalism in the European Union*. London: Routledge.

POWELL, G. B. JR. y WHITTEN, G. D. (1993). A cross-national analysis of economic voting: taking account of the political context. *American Journal of Political Science*, 37(2), pp. 391-414.

QIAN, Y. y WEINGAST, B. R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11, 83-92.

QUERALT, D. (2012). Economic voting in multi-tiered polities. *Electoral Studies*, 31, 107-119.

RICO, G. y LIÑEIRA, R. (2018). Pass the Buck If You Can: How Partisan Competition Triggers Attribution Bias in Multilevel Democracies. *Political Behavior*, 40.1, pp. 175-196.

RODDEN, J. (2006). *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- RODDEN, J. y ROSE-ACKERMAN, S. (1997). Does Federalism Preserve Markets? *Virginia Law Review*, 83, pp. 1521-1572.
- RODDEN, J. y WIBBELS, E. (2011). Dual accountability and the nationalization of party competition: Evidence from four federations. *Party Politics*, 17, pp. 629-653.
- ROEDER, P. G. (2009). Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms. *Regional and Federal Studies*, 19, 203-219.
- RUDOLPH, T. J. (2003a). Institutional Context and the Assignment of Political Responsibility. *Journal of Politics*, 65, pp. 190-215.
- (2003b). Who's Responsible for the Economy? The Formation and Consequences of Responsibility Attributions. *American Journal of Political Science*, 47, pp. 698-713.
- (2006). Triangulating Political Responsibility: The Motivated Formation of Responsibility Judgments. *Political Psychology*, 27, pp. 99-122.
- RUIZ-ALMENDRAL, V. (2003). The Asymmetric Distribution of Taxation Powers in the Spanish State of Autonomies: The Common System and the Foral Tax Regimes. *Regional and Federal Studies*, 13, pp. 41-66.
- SCHAKEL, A. H. (2013). Congruence Between Regional and National Elections. *Comparative Political Studies*, 46, pp. 631-662.
- TAYLOR, D. M. y DORIA, J. R. (1981). Self-serving and group-serving bias in attribution. *The Journal of Social Psychology*, 113, pp. 201-211.
- TAYLOR, D. M. y JAGGI, V. (1974). Ethnocentrism and Causal Attribution in the South Indian Context. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 5(2), pp.62-171.
- (1981). Self-serving and Group-serving Bias in Attribution. *Journal of Social Psychology*, 113(2), pp. 201-211.
- THORLAKSON, L. (2016). Electoral Linkages in Federal Systems: Barometer Voting and Economic Voting in the German Länder. *Swiss Political Science Review*, 22, pp. 608-624.
- TIEBOUT, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), pp. 416-424.
- TILLEY, J. y HOBOLT, S. B. (2011). Is the government to blame? An experimental test of how partisanship shapes perceptions of performance and responsibility. *The Journal of Politics*, 73.2, pp. 316-330.
- TREISMAN, D. S. (1997). Russia's "Ethnic Revival": The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order. *World Politics*, 49, pp. 212-249.
- WEAVER, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6, pp. 371-398.
- WHITTEN, G. D. y PALMER, H. D. (1999). Cross-national analyses of economic voting. *Electoral Studies* 18(1), pp. 49-67.

CAPÍTULO VIII

Evaluación de políticas públicas: una tarea urgente e imprescindible*

Jorge Onrubia-Fernández

Antonio Jesús Sánchez-Fuentes

1. INTRODUCCIÓN

La Gran Recesión vivida en las economías occidentales ha provocado problemas de sostenibilidad muy serios para las finanzas públicas de los países de la Unión Europea (UE), especialmente en los denominados "países periféricos". Aunque con diferente intensidad según los países, las políticas de consolidación fiscal dieron lugar a recortes importantes en los programas de gasto y aumentos en los impuestos y precios públicos. En España, la gran mayoría de las políticas de gasto público se han visto afectadas, en el ámbito de todas las administraciones públicas.

Un rasgo característico de estos procesos de consolidación fiscal es la urgencia con la que se afrontan los ajustes presupuestarios. Por regla general, estos dan lugar a reestructuraciones de los programas de gasto consistentes en meras reducciones lineales de los créditos inicialmente aprobados. La dificultad y los costes políticos que supone la modificación de normas legales que reconocen derechos individuales a percibir prestaciones con cuantías prefijadas provocan un desplazamiento importante de los recortes hacia programas en los que resulta más fácil alterar las condiciones de acceso o de prestación, aunque en muchos casos sean esenciales para el bienestar y el crecimiento económico. Así suele suceder con los programas de educación, sanidad o de servicios sociales, o con prestaciones cuyas cuantías individuales no son fijadas por Ley, como sucede con la mayoría de becas, ayudas a la investigación o compensaciones de gastos

* Jorge Onrubia agradece la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad, Plan Nacional de I+D+i, Proyecto ECO2016-76506-C4-3-R. A. Jesús Sánchez-Fuentes agradece la financiación recibida de la Junta de Andalucía, a través del Proyecto de Excelencia con código SEJ-1512. Agradecemos los comentarios y sugerencias de Francisco Pérez (IVIE y Universidad de Valencia), los realizados por los editores del libro, Alain Cuenca y Santiago Lago, así como por los participantes en la jornada organizada en septiembre de 2018, por RIFDE y Funcas, en la Universidad de Alcalá.

por dependencia. Quizás el caso paradigmático sea la inversión pública, tras la crisis, un 40% por debajo de la media de los últimos 23 años (un 2,2% del PIB, lejos de la media del 3,6%).

Esta forma de afrontar los ajustes presupuestarios no tiene en cuenta la mayor o menor eficiencia de los distintos programas, ni su efectividad en términos de impacto económico y social, lo que origina costes adicionales de bienestar, nada despreciables. Estos podrían al menos, mitigarse si las reducciones del gasto se adoptasen de forma selectiva, aunque para ello resulta imprescindible disponer de información de calidad proporcionada por la evaluación económica de los programas. De este modo, el uso de los resultados de la evaluación en el rediseño de los programas ofrecería una suerte de "doble dividendo social". En primer lugar, permitiendo reducir el gasto menos productivo en términos sociales, facilitando además la supresión de actividades cuya presencia en el presupuesto se explica, fundamentalmente, por razones de cálculo político, sin argumentos claros de eficiencia o equidad. En segundo lugar, parte de los recursos liberados podrían desplazarse hacia otros programas o actividades socialmente más rentables. Como se argumenta desde la teoría económica en Onrubia y Sánchez-Fuentes (2017), una evaluación rigurosa de los diferentes programas de gasto constituye una herramienta valiosa para el diseño de "paquetes" de consolidación fiscal, ya que permitiría obtener y cuantificar potenciales ganancias de bienestar social, permanentes en el medio y largo plazo.

Las presiones del envejecimiento poblacional sobre políticas fundamentales para el Estado de bienestar, como las pensiones, la sanidad o la dependencia, a las que debemos añadir la imperiosa necesidad de afrontar una reforma integral de nuestro sistema educativo en todos sus niveles, además de la potenciación de una política eficaz en I+D+i, los acuciantes problemas climáticos y medioambientales, sin olvidar la exigencia de reforzar la seguridad y la defensa ante los nuevos escenarios de conflicto y de terrorismo internacional, constituyen grandes retos a afrontar por nuestro sector público en un horizonte nada lejano. Nos parece razonable pensar que, sin una profunda reforma racionalizadora del gasto público español, estos retos no podrán acometerse de forma satisfactoria, lo que indefectiblemente afectará, más pronto que tarde, a nuestro crecimiento económico y bienestar social.

Somos conscientes de que se trata de una tarea urgente, nada fácil de abordar dadas las carencias institucionales a las que se enfrenta la gestión pública en España, especialmente en materia de evaluación económica, sin olvidarnos de otras facetas mejorables como la presupuestación y el control del gasto¹. Pensamos que una reforma del calado que se requiere debería partir de un análisis riguroso de su situación actual, determinando cómo ha cambiado la estructura del gasto público en la última década, qué niveles de gobierno han sufrido mayores o menores ajustes, y en qué medida

¹ Una visión de conjunto de las necesidades de reforma de la gestión pública en España puede verse en Albi y Onrubia (2018).

estos han afectado a los objetivos perseguidos, además del impacto que han sufrido sus destinatarios. Se trata, en nuestra opinión, de llevar a cabo una revisión de nuestro gasto público esencial para poder valorar la sostenibilidad a medio y largo plazo de nuestro Estado de bienestar y poder fijar con rigor los recursos necesarios para su financiación. La comparación con los países de referencia de la UE, como se señala en Albi y Onrubia (2016), debería contribuir a orientar las posibles reformas del gasto público español.

Sin embargo, aunque necesarias, las reformas de los programas de gasto no son suficientes por sí mismas para que las mejoras de rentabilidad social del gasto público sean estables en el tiempo. Como se llama la atención en Albi y Onrubia (2018), si los cambios en las políticas de gasto no se acompañan de una necesaria modernización de la institución presupuestaria, incluido el sistema de control del gasto en todas sus facetas, resultará muy complicado, por no decir imposible, que las reformas sean exitosas. De todas ellas, creemos que la principal reforma a acometer, con urgencia, es la de la evaluación institucionalizada de las políticas y programas de gasto. Sin una evaluación económica adecuada no se puede conocer la eficiencia y el impacto económico y social del gasto público, lo que la convierte en una exigencia incuestionable para poder llevar a cabo cualquier reorientación del mismo dirigida a mejorar la efectividad de las respuestas del sector público a las necesidades sociales. Como ya se advertía en Albi y Onrubia (2016), la situación institucional de la evaluación en España es, sin paliativos, manifiestamente mejorable. Desde hace mucho tiempo, este diagnóstico es bastante generalizado entre los especialistas del tema.

El objetivo de este trabajo es poner de manifiesto las carencias de nuestro sistema de evaluación del gasto público para, a continuación, proponer un esbozo de reforma, en línea con las mejores prácticas internacionales. Para ello, el resto del capítulo queda organizado como sigue. Tras esta introducción, en la sección 2, revisamos el alcance que, a nuestro juicio, debe tener la evaluación desde una perspectiva eminentemente económica, con atención a los métodos y técnicas disponibles para llevarla a cabo. Seguidamente, en la sección 3 se revisan una serie de experiencias internacionales destacadas, de las cuales se pueden extraer, a nuestro juicio, enseñanzas muy relevantes para España, especialmente las de carácter institucional. Una vez situado el contexto internacional, la cuarta sección incluye una presentación del estado de la evaluación en España, en el cual se revisan las competencias reconocidas a la IGAE, en el ámbito de control interno y al Tribunal de Cuentas, en el ámbito del control externo. También dedicaremos un apartado a revisar el papel que desempeñó desde 2007 la recientemente suprimida Agencia Estatal de Evaluación (AEVAL), así como la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada a finales de 2010. Finalmente, el capítulo concluye con una quinta sección en la que se esbozan las líneas principales que, a nuestro juicio, deberían orientar la reforma de la evaluación de políticas y programas públicos en España, con especial atención a las medidas necesarias para su institucionalización.

2. CONTENIDO Y PAPEL DE LA EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS

2.1. ¿Qué debemos esperar de la evaluación de políticas públicas?

El análisis del gasto público y de las propuestas legislativas en general, realizado con independencia del poder político, resulta un elemento crítico en la adopción de decisiones colectivas presididas por criterios de racionalidad económica e imparcialidad social. Para que las acciones de los gobiernos contribuyan a la mejora del bienestar social, los decisores políticos, que han de sopesar puntos de vista diferentes sujetos a muy diversas presiones, deben actuar bajo criterios de eficiencia económica y, por supuesto, también de equidad. El uso de datos, métodos estadísticos y análisis económico en la medición de los costes y efectos positivos de las políticas públicas constituye una ayuda esencial para quienes deciden las mismas. Desde esta perspectiva, la evaluación produce información valiosa para la mejora de los imperfectos procesos políticos, dotándolos de mayor transparencia.

Además, en un plano temporal *ex post*, los resultados de las evaluaciones son un elemento indispensable para un funcionamiento adecuado de la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades sobre la gestión realizada. En ausencia de la información que proporcionan, la supervisión de la actividad pública se ve relegada a la noción tradicional del control, que aunque necesaria, se encuentra estrictamente ligada al cumplimiento de los principios de legalidad y regularidad contable. Por supuesto, debe tenerse en cuenta que los instrumentos de análisis empírico usados en la evaluación de lo público son limitados y no ofrecen soluciones definitivas, ni tan siquiera en los términos habituales de eficiencia económica, y mucho menos en los de equidad, influidos por juicios de valor. Pero aun así, son imprescindibles por su capacidad para generar información útil tanto para la toma de decisiones como para la valoración de los resultados alcanzados y, consecuentemente, para hacer efectiva la exigencia de responsabilidades en la gestión de los recursos públicos².

Bajo esta perspectiva, la evaluación de políticas públicas puede definirse como un “proceso generador de información e indicadores relevantes que permite, a través de distintas herramientas de análisis económico, relacionar los recursos, las actividades y los resultados a corto, medio y largo plazo de los programas y servicios públicos para cuantificar y determinar si resultan eficientes o socialmente rentables. En este sentido, el objetivo de la evaluación es utilizar la información que se deriva del análisis en el apoyo de una toma de decisiones que permita mejorar el nivel de eficacia, eficiencia y/o la equidad del programa o servicio público analizado” (Albi y Onrubia, 2015, p. 114). En definitiva, se trata de dotar a los gobiernos e instituciones públicas de instrumentos de ayuda que mejoren la adopción de las decisiones colectivas, proporcionándoles a su vez mayor control y transparencia.

² Las potencialidades y limitaciones de la evaluación en relación con la exigencia de responsabilidades y la mejora de la gestión pública son expuestas en Mayne (2017).

El *Big Data* abre unos horizontes impredecibles para la evaluación de políticas y programas públicos, algo que debe revertir en mejores asignaciones del gasto público y en una mayor calidad de su gestión³. No obstante, en este nuevo escenario, los investigadores y analistas podrían verse tentados a sacrificar el uso de métodos rigurosos para la evaluación del impacto de los programas públicos, en beneficio de la urgencia de los resultados, lo que creemos limitaría la validez de los análisis realizados. Por ello, pensamos que debe apostarse por el uso de técnicas de inferencia causal que traten de forma eficiente y rigurosa los inmensos volúmenes de datos con los que se contará, pero sin abandonar los principios metodológicos cruciales.

Sobre la elección de las técnicas idóneas, no puede pasarse por alto que los procesos de evaluación son, por naturaleza, complejos. Además del gran número de técnicas de análisis disponibles, tampoco hay que olvidar que sus metodologías están en constante actualización. Desde el punto de vista del contenido de los programas a evaluar, hay que tener en cuenta que no es lo mismo valorar una reforma laboral que una fiscal, los resultados de un protocolo terapéutico a aplicar en hospitales, que un programa de ayudas de I+D, una política de vivienda social o un paquete de medidas de protección medioambiental. Así mismo, la aplicación de los programas públicos está plagada de interrelaciones a considerar, tanto dentro una misma política como entre políticas diferentes, lo que requiere evaluaciones lo más integrales posibles. Por ejemplo, evaluar el gasto relativo a la alta velocidad ferroviaria exige contemplar impactos económicos que exceden a los usuarios directos, incluso a los de otros medios de transporte, extendiéndose sus efectos a zonas geográficas muy amplias. O en el caso de un programa de seguridad vial es evidente la conexión con programas de infraestructuras viarias o con los vinculados al transporte público o la educación. En todo caso, no debe olvidarse que la realización de cualquier evaluación de actividades públicas exige valorar el coste social (o de bienestar) originado por la obtención de los recursos que deben financiarlo, en línea con la noción del coste marginal de los fondos públicos⁴.

2.2. Técnicas al servicio de la evaluación⁵

Las técnicas disponibles para la evaluación pueden agruparse en tres grandes categorías. En una primera encontramos las dos técnicas habitualmente empleadas en la evaluación prospectiva (*ex ante*) de proyectos públicos: el Análisis Coste-Beneficio (ACB) y el Análisis Coste-Efectividad (ACE), simplificación operativa de la primera⁶. Al margen

³ Una sugerente revisión sobre las potencialidades y el futuro del *Big Data* en la gobernanza pública puede verse en Misuraca, Mureddu y Osmo (2014) y Finucane, Martínez y Cody (2018: 121).

⁴ El concepto del coste marginal de los fondos públicos y su aplicación a la evaluación económica puede consultarse en Dahlby (2008).

⁵ Una completa presentación del contenido de las distintas técnicas y su adecuación particular a diferentes casos de evaluación puede consultarse en Santín (2015) y Onrubia y Santín (2017).

⁶ Una revisión de estas técnicas puede consultarse en Levin y McEwan (2001).

del uso de estas técnicas, cabe hablar de la existencia de un "enfoque coste-beneficio", entendido como paradigma de evaluación general, el cual puede considerarse incluso como una forma de pensar en los asuntos económicos relativos a las políticas públicas (Albi y Onrubia, 2018).

Una segunda categoría incluye los métodos de medición de la eficiencia productiva, empleados como técnicas para evaluar, desde una perspectiva de eficiencia operativa, el comportamiento de las unidades productoras o de los centros provisoros de bienes o servicios públicos, tanto en sus vertientes técnica como asignativa. Finalmente, la tercera categoría está formada por los métodos utilizados para realizar evaluaciones económicas del impacto de un programa o un servicio público de acuerdo con los objetivos perseguidos⁷.

La evaluación, como instrumento favorecedor del uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, exige contemplar el uso de estas técnicas, según su idoneidad, tanto desde un enfoque *ex ante* como *ex post*. En el primero, las técnicas utilizadas se dirigen a evaluar comparativamente las alternativas disponibles para desarrollar programas o proyectos concretos, con el fin de elegir la opción más idónea desde un criterio de rentabilidad social, lo que exige adoptar un criterio de eficiencia como selección de opciones, aunque las consideraciones distributivas deben ser tenidas en cuenta. Para llevar a cabo estas evaluaciones *ex ante*, el ACB y el ACE son los métodos disponibles habituales, si bien ambos métodos pueden ser empleados *ex post*.

Por su naturaleza, las técnicas de medición de la eficiencia productiva y las de evaluación de impacto constituyen, generalmente, métodos aplicables *ex post*, con una vocación claramente correctora. No obstante, la evaluación de impacto también puede usarse con carácter prospectivo para el diseño de proyectos y programas⁸. En un adecuado funcionamiento del sistema de control de la actividad del sector público, ambas vertientes temporales de la evaluación se conciben de forma complementaria.

3. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE REFERENCIA EN EL ÁMBITO DE LA EVALUACIÓN⁹

Una cuestión crucial en los sistemas comparados de evaluación del gasto público es su diseño institucional. La institucionalización de la evaluación tiene que ver con el alcance y contenido de los procedimientos empleados en los distintos países, pero también con una serie de elementos que configuran su ejecución y la utilización de sus resultados (Blume y Voigt, 2011): a) la claridad y determinación del mandato realizado;

⁷ Sobre el contenido de estas técnicas puede verse Khandker, Koolwal y Samad (2010). Sobre su institucionalización puede consultarse De Francesc, Radaelli y Troeger (2012).

⁸ En Gertler, Radaelli y Troeger (2011) se exponen y discuten las implicaciones del uso prospectivo y retrospectivo de las técnicas de evaluación de impacto.

⁹ Esta sección se basa fundamentalmente en Albi y Onrubia (2018).

b) el compromiso de publicitación del informe de actuación y su completitud; c) la explicitación de las consecuencias derivadas de un informe de evaluación negativo; d) la independencia efectiva y real de la institución de supervisión (véase Debrun, Hauner y Kumar, 2009); e) la independencia real de los técnicos auditores y evaluadores que no deberían mantener lazos profesionales estrechos presentes ni futuros con la Administración Pública; f) la autonomía para fijar las retribuciones y carreras profesionales de su plantilla; g) la disponibilidad suficiente de financiación presupuestaria; h) el marco institucional que afecta a la exigencia de responsabilidades, incluido el régimen de transparencia (Heald, 2012); i) la libertad de prensa y la fortaleza de la sociedad civil. Además, el reconocimiento constitucional del mandato de supervisión constituye un reforzamiento añadido de estas instituciones (Frey, 1994).

En relación con el marco institucional, una primera cuestión a tener en cuenta es que no deben confundirse las técnicas de análisis y evaluación con el diseño de los procesos sistemáticos, más o menos reglados, en los que estos instrumentos se aplican. Bajo esta premisa, los procesos de evaluación y control, ya operen *ex ante* con un carácter prospectivo respecto de las decisiones de gasto público, o *ex post* con un carácter supervisor, deben incorporar las técnicas idóneas para los fines perseguidos, y siempre teniendo en cuenta sus potencialidades y limitaciones. Al observar estos procesos, de acuerdo con sus diferentes fines, la literatura –tanto académica como profesional e institucional– suele referirse a "auditorías de gestión", siendo habitual encontrar una diferenciación entre auditorías de eficiencia o de eficacia (*performance audit*) y auditorías *value for money*, donde la evaluación presenta una mayor amplitud de fines (Haidarnejad *et al.*, 2012; Kells y Hodge, 2009). Los análisis comparativos de eficiencia productiva y de evaluación de impacto suelen constituir su contenido. Como veremos a continuación, estas auditorías de gestión constituyen el núcleo central de la evaluación en los países anglosajones y del norte de Europa.

3.1. Reino Unido

En el Reino Unido, la evaluación de los programas de gasto público está encomendada, principalmente, a la *National Accounting Office* (NAO). La NAO evalúa el gasto público por mandato del Parlamento y es plenamente independiente del Gobierno. Su máximo responsable, el *Comptroller and Auditor General*, es un funcionario de la Cámara de los Comunes. Dentro del sistema institucional británico, su actividad se considera estatutariamente como esencial para hacer realidad la exigencia de responsabilidades (*accountability*) en la acción de los gobiernos en la gestión del gasto y para la mejora de la calidad de los servicios públicos.

La plantilla de la NAO es de unos 860 empleados. Entre sus mandatos está certificar todas las cuentas de los departamentos de la Administración Central, así como del resto de agencias y organismos gubernamentales. En su estatuto figura expresamente, como

función primordial, asegurar que los fondos recibidos por las unidades que gestionan los programas públicos han sido utilizados de manera eficiente y efectiva, debiendo hacerse constar el cumplimiento de estos criterios económicos en los informes enviados al Parlamento. Sus informes son el resultado de las denominadas auditorías *value for money* realizadas para los diversos programas de gasto público, tanto en el ámbito central como local. Además, la NAO realiza informes de “recomendación y buenas prácticas” en los que se analizan los problemas organizativos y de funcionamiento económico-financiero de las diversas unidades gestoras, con el fin de mejorar la eficiencia en su comportamiento. En 2011, la NAO estimó el valor monetario de los ahorros generados por la asunción de sus recomendaciones en una cifra superior a mil millones de libras esterlinas.

En relación con la mejora de la gestión económica del gasto público, en el año 2010 el Gobierno británico creó el *Efficiency and Reform Group* (ERG), dentro del *Cabinet Office* (Oficina del Primer Ministro). La principal función asignada fue ayudar a los departamentos de gasto a lograr ahorros presupuestarios a través de mejoras de su eficiencia en la provisión de bienes y servicios, fomentadas con el reforzamiento de la supervisión centralizada. En su funcionamiento participa también el *HM Treasury* (Ministerio de Hacienda). La actividad desempeñada por el ERG ha sido considerada clave en el proceso de consolidación de las finanzas públicas británicas acometido en los últimos años. El *Committee of Public Accounts* cuantificó unos ahorros de 3.700 millones de libras para el periodo 2010-11 y de 5.600 millones para el periodo 2011-12, como consecuencia de los análisis del gasto público realizados por el ERG en esos años. Para los periodos 2013-14 y 2014-15 se han previsto unos ahorros, respectivamente, de 15.000 y 20.000 millones de libras, derivados de la supresión de ineficiencias, la reforma de los procesos de gasto y los recortes aplicados en políticas consideradas de baja prioridad.

Los informes realizados por el ERG se centran fundamentalmente en el análisis de costes de los centros gestores de los programas de gasto. Una de las críticas más frecuentes realizadas en estos informes tiene que ver con la falta de identificación clara de los objetivos a alcanzar por parte de las unidades de gasto, en muchos casos por una información deficiente de sus servicios de control interno. Estos problemas de información también dificultan la realización de análisis de eficiencia comparativa entre unidades, algo en lo que se está poniendo bastante énfasis desde 2014.

3.2. Estados Unidos

La entidad pública encargada de evaluar el gasto público del Gobierno federal estadounidense es la *General Accounting Office* (GAO). Se trata de una institución independiente del gobierno y que rinde cuentas al Congreso de los Estados Unidos. El mandato de su máximo responsable, el *Comptroller General of the United States*, se extiende por un plazo de 15 años y es elegido por el presidente de la nación de una lista de

candidatos propuestos por una comisión del Congreso y del Senado, integrada por representantes de los partidos Demócrata y Republicano. El candidato nombrado debe contar con la aprobación del Senado.

Según su carta fundacional, la función principal de la GAO es dar soporte profesional y apoyar al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y contribuir a mejorar el rendimiento del Gobierno federal y asegurar la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades. Para cumplir con este mandato, se señala que su actividad debe proporcionar información oportuna, objetiva, justa y equilibrada, basada en hechos, no ideológica e independiente de los partidos políticos. Las actuaciones técnicas de la GAO están fundamentadas en valores como la responsabilidad (*accountability*), la integridad de los análisis y el rigor profesional. Estos principios se aseguran bajo el estricto cumplimiento de los estándares profesionales de revisión y evaluación exhaustiva y rigurosa. En cuanto al desarrollo de auditorías, estas se ajustan a los Principios Fundamentales de Auditoría (nivel 3) de los *International Standards of Supreme Audit Institutions*. Las actividades de la GAO son realizadas a solicitud de los Comités y Subcomités del Congreso, o como consecuencia del mandato de leyes que así lo demanden o de informe de las comisiones del Congreso.

La actividad supervisora de la GAO consiste en: a) la realización de auditorías en las agencias federales para determinar si los fondos públicos se gastan de forma eficiente y eficaz; b) evaluar en qué medida los programas y políticas gestionadas por el Gobierno federal cumplen los objetivos fijados; c) realizar análisis de políticas públicas y proponer alternativas para su posible consideración por el Congreso; d) investigar las denuncias de actividades ilegales o indebidas; e) emitir resoluciones y dictámenes jurídicos sobre reglas aprobadas por las agencias e impugnaciones planteadas. Desde una perspectiva de asesoría, la GAO asume la misión de aconsejar al Congreso y a los responsables de las agencias ejecutivas federales acerca de los métodos y prácticas conducentes a conseguir un gobierno más eficiente, efectivo, ético, justo y receptivo, con un importante impacto en términos de ahorro presupuestario a través de la mejora de las leyes y las decisiones del gobierno. Desde el punto de vista de la transparencia, en su página web, la GAO facilita el acceso a todos los informes de evaluación y supervisión realizados para todas las agencias ejecutivas y oficinas federales, así como a los estudios y recomendaciones de reforma propuestos¹⁰.

Otra institución muy relevante en materia de evaluación económica de las actividades públicas es la *Congressional Budget Office* (CBO). La CBO es una agencia federal creada en 1975, ubicada dentro del poder legislativo, cuya función es proveer información presupuestaria y económica al Congreso. La CBO se estructura en ocho divisiones: análisis presupuestario, análisis financiero, análisis de sanidad, pensiones y de largo plazo,

¹⁰ Estos informes se encuentran disponibles en: http://www.gao.gov/key_issues/overview#t=2. Además existe un completo portal para investigadores: <http://www.gao.gov/resources/researchers/overview#t=1>

análisis macroeconómico, estudios microeconómicos, seguridad nacional, análisis tributario y un servicio de gestión e información. Entre sus actuaciones más relevantes en materia de evaluación destaca el análisis económico de todos los proyectos legislativos, lo que realiza de forma bastante anticipada, al inicio de la discusión parlamentaria. En determinados casos, los informes elaborados para los nuevos proyectos de gasto impiden su aprobación por incumplimiento de los objetivos de déficit público. La CBO también está encargada de analizar económicamente el proyecto anual del presupuesto federal. Sus estudios microeconómicos de eficiencia productiva por sectores de actividad y sus evaluaciones de impacto sobre programas aprobados son rigurosos y muy valorados académicamente.

La aplicación del ACB, como requisito para aprobar determinados programas de gasto público, generalmente de importe presupuestario elevado, es cada vez más habitual en algunos Estados. En un informe realizado en 2013, las Fundaciones PEW-MacArthur (2018) concluyen que 50 Estados y el Distrito de Columbia desarrollaron, entre 2008 y 2011, 348 estudios de ACB, si bien su contenido mostraba una amplia variedad. En California, Florida, Kansas, Minnesota, Missouri, New York, Carolina del Norte, Utah, Virginia, Washington y Wisconsin, su utilización *ex ante* es considerada como bastante destacable dentro de los procesos de toma de decisiones políticas relacionadas con la asignación de gasto público. Estos Estados concentran la mayoría de uso del ACB –al menos se realizaron durante este periodo 11 en cada Estado–. Los estudios suelen incluir varias alternativas de realización de los programas o proyectos de gasto, con detallados análisis presupuestarios. En el *ranking* en cuanto a la realización de estos análisis sobresalen Washington y New York. En el otro extremo se encontraría otro grupo integrado por 12 Estados, en los que el uso del ACB es utilizado escasamente (menos de tres análisis en el periodo 2008-2011). Entre ellos, Alabama, Arizona, Kentucky y Dakota del Norte solamente realizaron un análisis en estos cuatro años. Los otros 27 Estados y el Distrito de Columbia cuentan con una implantación intermedia del ACB, variando entre 4 y 10 análisis por Estado en el periodo.

Por regla general, el estudio muestra que los ACB son realizados en las áreas de gasto con mayor presupuesto, destacando las de salud y servicios sociales, justicia y prisiones, desarrollo económico, transportes, medio ambiente y recursos naturales. En cuanto a su exigencia legal, el estudio ha encontrado un crecimiento importante de medidas normativas que imponen, en función de diversos criterios (cuantía presupuestaria, área de gasto, modo de contratación, etc.) la realización de ACB de forma previa a la aprobación del gasto.

Una interesante conclusión del estudio es que los Estados donde el uso del ACB cuenta con un mayor arraigo institucional también son aquellos que han adoptado reformas presupuestarias con mayor éxito en cuanto al uso más eficiente de los recursos públicos. No obstante, se advierte que el compromiso institucional con el ACB solo puede

considerarse elevado en once de los 50 Estados y en el Distrito de Columbia. El resto de los Estados no muestran un compromiso pleno con la adopción sistemática de métodos de evaluación rigurosa de programas y proyectos públicos, si bien se observa una evolución creciente en su uso.

3.3. Suecia

Suecia fue el país pionero en la realización de auditorías del desempeño del sector público (*performance audit*) y de valoración del rendimiento social de las actividades públicas (*value for money audit*). Estas empezaron a ser realizadas de forma regular en la década de los años sesenta. Puede decirse, además, que Suecia fue la primera experiencia de institucionalización de la evaluación de programas de gasto público desde un enfoque económico, con un fin claro de auditar los resultados de la actuación pública bajo criterios de eficiencia y eficacia, más allá de los procedimientos seguidos por la auditoría financiera tradicional (Burrowes y Persson, 2000).

La Oficina Nacional de Auditoría de Suecia (*Riksrevisionen*, SNAO) es la agencia responsable de supervisar las finanzas públicas estatales en Suecia. En 1983 fue refundada, si bien su actividad data de dos siglos atrás, siendo continuadora de la Agencia Nacional de Auditoría (*Riksrevisionsverket*), que desde los inicios de los años setenta ya venía realizando auditorías de gestión *value for money*. Se trata de una agencia independiente del gobierno que exclusivamente rinde cuentas ante el Parlamento sueco (*Riksdag*), de acuerdo con un mandato constitucional. Su ámbito de actuación incluye la totalidad de las agencias gubernamentales, las empresas públicas estatales y los organismos del gobierno. Además es la encargada de auditar el informe presupuestario anual del Estado. La misión encomendada a la SNAO consiste en evaluar las actividades del gobierno con el fin fundamental de contribuir a conseguir una gestión más eficaz por parte de la Administración. La SNAO está dirigida por tres auditores generales (*riksrevisorer*) designados por el Parlamento entre profesionales de reconocido prestigio y con mandatos improrrogables de siete años. Estos auditores generales tienen plena autonomía para establecer los planes de revisión y su alcance, así como el procedimiento de realización y los contenidos y recomendaciones a incluir en sus informes.

La SNAO define estatutariamente sus campos de actuación, desarrollando las siguientes actividades: a) auditorías financieras en las que se evalúan los estados financieros de las entidades gubernamentales, determinando su credibilidad y veracidad, así como si las cuentas presentadas son correctas y han sido obtenidas bajo el cumplimiento de las normas vigentes. Se realizan anualmente unas 250 auditorías financieras; b) auditorías de gestión (*performance audit*) dirigidas a evaluar la eficiencia de la actuación del sector público estatal. Este tipo de auditorías incluyen el análisis del cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios, así

como la valoración económica de la adecuación de la organización, las operaciones y procedimientos seguidos en las unidades gestoras para alcanzar dichos objetivos. Estas auditorías se extienden a la evaluación de impacto de los proyectos con financiación presupuestaria, en prácticamente todas las áreas de actuación pública. Además, la SNAO participa en la cooperación internacional para la mejora del control y evaluación de la actividad pública, con una especial dedicación al desarrollo de instituciones de auditoría y control en países en desarrollo, por mandato del Parlamento sueco, fomentando valores como la independencia y la profesionalidad de estas tareas.

Por lo que respecta a la divulgación de los resultados de sus actuaciones, los informes de las auditorías financieras realizadas por la SNAO son remitidos tanto al Gobierno sueco como a las entidades auditadas y, en su caso, a los departamentos ministeriales a los que se encuentran adscritas estas (aunque el modelo organizativo-institucional concede una muy elevada autonomía de actuación a las agencias públicas). Por lo que respecta a las auditorías de gestión, cada año la SNAO publica alrededor de 30 informes, que son remitidos al Parlamento. Posteriormente, el Parlamento solicita del Gobierno la emisión, en un plazo de cuatro meses, de una valoración sobre los informes realizados por la SNAO, debiendo este informar de las medidas correctoras adoptadas y las que se tiene previsto tomar. El conjunto de esta documentación es valorada posteriormente por un comité, quien lo remite al Parlamento para que adopte las decisiones que se estimen oportunas.

Cada año se emite un informe anual de los auditores generales que contiene una síntesis de las actuaciones más relevantes realizadas por la SNAO, tanto en el terreno de la auditoría financiera como de la auditoría de gestión. Este informe es sometido al Parlamento. Además, también se realiza anualmente un informe de seguimiento en el que se valoran las medidas adoptadas por el gobierno y las entidades auditadas en relación con las recomendaciones y sugerencias incluidas en los informes de auditoría. Asimismo, la propia SNAO prepara un informe anual para el Parlamento de autoevaluación, en el que se analiza con detalle el cumplimiento de los objetivos establecidos para las cuatro divisiones de la institución, así como un informe sobre su gestión económico-financiera.

En materia de transparencia, la política de la SNAO es considerada internacionalmente como un paradigma. Como se recoge en sus estatutos, todos los informes y sus metodologías de realización deben estar a disposición de la sociedad, con total accesibilidad. La totalidad de los informes realizados entre los años 2003 y 2015 se recogen en su sitio web¹¹.

¹¹ Estos informes se pueden descargar en: <http://www.riksrevisionen.se/en/Start/Audit-reports/>

Además de las actuaciones de la SNAO, en Suecia existe una larga tradición en la realización de evaluaciones de funcionamiento de los servicios públicos por parte de la Oficina Parlamentaria del Defensor del Pueblo. Se trata, por regla general, de informes ocasionales sobre entidades y servicios concretos, además de análisis de la regulación en diferentes sectores económicos. Su calidad técnica suele ser bastante alta y en muchos casos son tenidos en cuenta para la adopción de reformas de gestión de las políticas públicas y en los cambios legislativos.

3.4. Alemania

La evaluación de los programas de gasto público en Alemania es realizada, principalmente, por el Tribunal de Cuentas Federal (*Bundesrechnungshof*, BR), que cuenta con una estructura organizativa con más de 1.400 empleados públicos. Se trata de una institución independiente del Gobierno, adscrita al Parlamento. El BR tiene encomendado constitucionalmente examinar la gestión financiera federal, incluyendo en su mandato de auditoría también a la Seguridad Social y a las empresas privadas en las que participa el sector público alemán, incluidas las principales empresas privatizadas. El BR remite anualmente un informe anual a las dos Cámaras del Parlamento alemán, el *Bundestag* y el *Bundesrat*, así como al Gobierno federal. El informe anual es utilizado como base para la aprobación por el Parlamento de la gestión del Gobierno federal. Este informe es presentado de forma pública.

Las actividades de supervisión realizadas por el BR son muy amplias y van desde las tradicionales auditorías financieras de cuentas y de regularidad, a las auditorías de gestión, fundamentalmente auditorías de desempeño. Estas últimas han cobrado un papel preponderante en los últimos años. Además, el BR ha potenciado de forma notable sus labores de asesoramiento a las entidades auditadas, en base a los resultados de sus trabajos de auditoría integral, destacando sus actividades de consultoría con recomendaciones para la mejora de la calidad de los servicios públicos, así como para analizar los potenciales ahorros de gasto en las unidades gestoras o las posibilidad de aumentar los ingresos para financiar las actividades. Asimismo, el BR también realiza informes de los proyectos de ley y sobre los principales proyectos de gasto público, ya sea de forma puntual o en el proceso anual de elaboración de los presupuestos.

Desde mediados de la década pasada, el BR se encuentra en un proceso de cambio de orientación de sus actividades, con el objetivo de orientar estas hacia la realización de evaluaciones de gestión, compensando así una tradicional orientación hacia el control contable y financiero (Greiling, 2005). Las auditorías de rendimiento (*performance audit*) suelen centrarse en evaluar si el desempeño de los centros gestores tiene lugar bajo criterios de economía, eficiencia y eficacia, de manera que su actividad provisora se realice con una buena relación calidad-precio. Sus informes en este terreno también prestan una especial atención a los recursos humanos empleados, así como a la capaci-

dad del sector público para cubrir los objetivos asignados a sus actuaciones. De hecho, la evaluación de programas y el análisis del cumplimiento de sus objetivos se han extendido con bastante efectividad a los programas federales más importantes, así como a los proyectos del gobierno con mayor trascendencia económica y social.

3.5. Canadá

En Canadá, la Oficina del Auditor General de Canadá (OAGC) es la institución encargada de supervisar y evaluar el gasto público. Se trata de una entidad vinculada al Parlamento, cuyo máximo responsable –el Auditor General de Canadá– es nombrado, por un periodo no renovable de 10 años, mediante una resolución conjunta de la Cámara de los Comunes y el Senado. Se trata, pues, de una entidad plenamente independiente del gobierno, que rinde cuentas exclusivamente al Parlamento. Su actividad se centra en el control de las actividades presupuestarias de los Departamentos federales y de las agencias gubernamentales, la mayoría de las empresas públicas, así como otras organizaciones dependientes directa o indirectamente del Gobierno federal. De acuerdo con la estructura política federal de Canadá, la OAGC extiende su actividad a los gobiernos regionales de Nunavut, Yukon y los Territorios del Noroeste, dependiendo en estos casos de sus respectivas asambleas legislativas.

La misión de la OAGC, reconocida estatutariamente, es proveer al Parlamento de información objetiva, basada en hechos y obtenida a través de la realización de auditorías sobre los programas y actividades del Gobierno federal, así como ofrecer asesoramiento de expertos sobre estas cuestiones. Los informes realizados por la OAGC sirven para que los parlamentarios supervisen la gestión de los fondos públicos realizada por el Gobierno federal en el desarrollo de las actividades públicas. Desde 1995, la OAGC incluye un Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible con responsabilidades de auditor general para la supervisión de estas materias en los Departamentos federales, nombrado por el propio auditor general. Por lo que respecta a los recursos humanos de la OAGC, esta sigue un proceso abierto de selección de profesionales, dirigido a contratar a expertos de elevada cualificación, ofreciendo atractivas carreras profesionales y procesos formativos de especialización.

La OAG lleva a cabo tres tipos de auditorías:

- Auditorías financieras, dirigidas a supervisar los estados financieros y presupuestarios del Gobierno federal y de los gobiernos territoriales, así como de las empresas públicas (*Crown Corporations*) y del resto de organizaciones dependientes del poder ejecutivo. Anualmente, la OAGC audita las cuentas públicas del Gobierno federal, así como de los gobiernos de Nunavut, Yukon y los Territorios del Noroeste. Estas auditorías son similares a las realizadas en el sector

privado, pero también incluyen una supervisión del cumplimiento normativo que afecta a las actividades realizadas, así como de otros extremos que el AGC considere relevantes para los intereses del Parlamento. Además, este tipo de auditorías suelen incluir el análisis del cumplimiento de objetivos, la evaluación de la fiabilidad de los sistemas de control financiero de los departamentos y agencias. La OAGC realiza anualmente unas 95 auditorías financieras, a lo que dedica alrededor de la mitad de sus recursos.

- Auditorías de gestión, cuyo contenido principal está orientado a evaluar si los programas de gasto público son ejecutados de acuerdo con los principios de economía y eficiencia, y si respetan el impacto medioambiental. Estas auditorías también incluyen una valoración de los sistemas de seguimiento de objetivos implantados en los centros gestores para poder medir el impacto y la efectividad de los programas gestionados.

Para llevar a cabo estas auditorías, se realizan previamente exámenes profundos de los procedimientos de gestión, de la aplicación de mecanismos de control y del funcionamiento de los sistemas de información, de acuerdo con los criterios establecidos por la propia Administración y las mejores prácticas. Estas auditorías son planificadas de acuerdo con las normas y protocolos establecidos y son realizadas por profesionales de la evaluación y expertos en cada tipo de actividad. Por ley se concede al AGC una gran discrecionalidad para seleccionar las áreas de gobierno que se someterán en cada ejercicio a la auditoría de gestión. Puesto que resulta imposible auditar integralmente toda la actividad del Gobierno federal, esta capacidad de selección resulta muy importante, eligiéndose aquellas áreas que se consideran de interés prioritario para el Parlamento, tras un proceso previo de planificación de auditorías que incluye el análisis de riesgos –por ejemplo programas de salud pública, de seguridad o de transportes– y la disponibilidad de recursos humanos y financieros, y cuya elaboración puede abarcar varios años. La OAG suele recibir cada año un elevado número de propuestas de actividades específicas a auditar, realizadas por parlamentarios, miembros del gobierno, incluso por ciudadanos particulares, siendo consideradas preferentemente las procedentes de las comisiones parlamentarias.

Por lo que respecta a la delimitación de las actividades a auditar, esta es muy variable, y va desde programas muy concretos (p.e. la regulación de plaguicidas), a áreas de actividad en las que participan varios departamentos o agencias (como la protección del patrimonio cultural), o también pueden dirigirse a evaluar la cobertura de necesidades que afectan transversalmente a la gestión de varias áreas de actividad (como la seguridad en el uso de las tecnologías de la información, de procedimientos que afecten a resultados globales de la actuación gubernamental, o del funcionamiento de la gestión financiera). Por temas, destacan las auditorías realizadas en relación con actividades vinculadas a la salud, la cultura, el medio ambiente, las finanzas, la agricultura, el transporte y la investigación científica, dentro de un largo listado.

Los resultados de estas auditorías de gestión son incorporados a un documento en el que se contienen, de forma objetiva, las valoraciones positivas y negativas derivadas de los análisis realizados, así como las recomendaciones oportunas para mejorar el rendimiento de los centros y programas auditados. La realización de estas auditorías de gestión puede extenderse hasta 18 meses, realizándose anualmente entre 25 y 30. Sus resultados son incluidos en dos informes anuales –en primavera y en otoño–, que el AGC envía al Parlamento para su conocimiento y discusión. Estos informes son remitidos a las comisiones parlamentarias de Cuentas Públicas y, en su caso, de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, donde son objeto de discusión, con presencia de funcionarios y auditores de la OAGC. Posteriormente se presenta un informe final a la Cámara de los Comunes, incorporando las recomendaciones para el Gobierno federal. Con este procedimiento, la actuación de la OAGC sirve para instrumentar la rendición de cuentas del Gobierno federal ante el Parlamento, además de servir para mejorar la gestión pública. De forma previa a su presentación pública en la Cámara de los Comunes, el AGC (o en su caso el Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible) ofrecen una vista previa confidencial de los informes, con una sesión de debate. Posteriormente, el AGC, de acuerdo con un compromiso de máxima transparencia, convoca una rueda de prensa para exponer los resultados de los informes, a la que asisten los responsables de los equipos que han realizado las auditorías.

- Exámenes especiales, consistentes en una variante de las auditorías de gestión, realizadas en las empresas públicas estatales sometidas a la jurisdicción de la OAGC. Se realizan de acuerdo con el mandato de la *Financial Administration Act*, que obliga a que, al menos una vez cada diez años, estas entidades se sometan a esta supervisión.

3.6. Australia

La *Australian National Audit Office* (ANAO) es la institución encargada de realizar auditorías de las entidades del sector público australiano. La ANAO es una entidad adscrita al Parlamento y, por tanto, plenamente independiente del gobierno. Su máximo responsable es el Auditor General (AG), que es nombrado por el primer ministro, por un mandato inamovible de diez años.

De acuerdo con la “cultura de servicio a la sociedad”, establecida como un objetivo en la refundación de la ANAO por la *Auditor General Act* de 1997, su principal cliente es el Parlamento. Su misión es ofrecer evaluaciones independientes de áreas seleccionadas de la Administración Pública, así como proporcionar informes financieros del sector público, análisis organizativos de la Administración y facilitar la rendición de cuentas. No obstante, también se consideran como clientes relevantes, el gobierno y las entidades que integran el sector público, en la medida que los informes de las

auditorías deben incluir recomendaciones de mejora de la gestión, desde principios de economía, eficiencia y eficacia, así como de mejora de la calidad de los servicios públicos.

En relación con esta faceta de la supervisión, la ANAO asume el compromiso de realizar una evaluación objetiva y constructiva de las áreas donde se considera que pueden hacerse mejoras en la Administración Pública y en la prestación de servicios. Para llevar a cabo esta tarea, la ANAO desarrolla su labor bajo criterios de cooperación entre los responsables de las entidades gestoras y los comités de auditoría encargados de las supervisiones. Dentro de estas actuaciones, la ANAO asume también tareas de consultoría y de elaboración de guías de “mejores prácticas” de gestión para diferentes áreas de la Administración.

La ANAO cuenta con una tradición prestigiosa en el desarrollo de normas de auditoría y formación de profesionales, tanto a nivel nacional como internacional. Son frecuentes dentro de su organización los intercambios de experiencias entre expertos y entre organizaciones profesionales. La ANAO ofrece procesos de selección abiertos entre profesionales de la auditoría y la evaluación, con una buena definición de las carreras profesionales.

Fundamentalmente, la ANAO realiza tres tipos de actuaciones: a) auditorías de gestión; b) auditorías de estados financieros; y c) revisiones de calidad (*quality assurance reviews*). En cuanto a su funcionamiento, las actuaciones se rigen por los estándares profesionales de las normas de auditoría aplicados en Australia. De esta forma se pretende asegurar que los informes de auditoría de gestión, de auditoría de estados financieros y de revisión de la calidad están diseñados para ofrecer un nivel razonable de fiabilidad, objetividad y rigor. Siguiendo los procedimientos habituales en el campo de la auditoría, se reconoce expresamente que el grado de fiabilidad de las actuaciones auditoras vendrá determinado, en cada caso, por factores como el objetivo concreto de la auditoría, las limitaciones inherentes del control interno existente en la entidad auditada, la disponibilidad documental y los costes de realización. Las áreas de actividad seleccionadas son incluidas en un programa plurianual de auditoría, de acuerdo con las prioridades establecidas por el Comité Conjunto de Cuentas Públicas y Auditoría del Parlamento, si bien también se tienen en cuenta normalmente las opiniones de las entidades y de otros agentes involucrados. El diseño de este programa tiene como objetivo fundamental proporcionar una cobertura lo más amplia posible de las diferentes áreas de actividad del sector público, discriminando en función del riesgo. El programa es finalmente aprobado por el AG. En aplicación del principio de transparencia asumido por la ANAO, todos los informes realizados son accesibles públicamente a través de su página web, donde figuran ordenados por tipo de informe, área temática y de actividad, y fecha de realización.

En el cuadro 8.1 se sintetiza la información principal de las experiencias comparadas.

CUADRO 8.1
INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EVALUACIÓN CON MEJORES PRÁCTICAS

País	Organismo(s) responsable(s)	Función principal / Mandato	Tipo principal de evaluaciones
Reino Unido	National Accounting Office (NAO)	Certificación cuentas Departamentos Administración Central, Agencias y organismos gubernamentales	Auditorías "value for money", informes de "recomendación y buenas prácticas"
	Efficiency and Reform Group (ERG)	Identificar ahorros presupuestarios (a través de mejoras de eficiencia)	Informes de análisis de costes (centros gestores)
Estados Unidos	General Accounting Office (GAO)	Dar soporte profesional y apoyar al Congreso en sus responsabilidades constitucionales Mejorar el rendimiento del Gobierno federal	Auditorías en agencias federales (eficiencia y eficacia) Análisis de políticas públicas Resoluciones y dictámenes jurídicos sobre reglas
	Congressional Budget Office (CBO)	Proveer de información presupuestaria y económica al Congreso	Análisis económico de los proyectos legislativos (en tiempo real) Análisis del presupuesto federal Informes sectoriales de eficiencia
Suecia	Oficina Nacional de Auditoría de Suecia (Riksrevisionen, SNAO)	Auditar los resultados de la actuación pública bajo criterios de eficiencia y eficacia	Auditorías "value for money"; financiera y de gestión (<i>performance audit</i>)
	Oficina Parlamentaria del Defensor del Pueblo	Evaluación de los servicios públicos	Informes ocasionales sobre entidades y servicios y análisis sectoriales de la regulación
Alemania	Tribunal de Cuentas federal (Bundesrechnungshof, BR)	Examinar la gestión financiera del Gobierno federal y grandes empresas privatizadas participadas por el gobierno	Informe anual remitido a las dos cámaras Auditorías de regularidad y desempeño (recomendaciones para la mejora de la calidad de los servicios públicos y análisis de ahorros presupuestarios potenciales)
Canadá	Oficina del Auditor General de Canadá (OAGC)	Supervisión y evaluación del gasto público.	Auditorías financieras y de gestión (libertad amplia de elección de programas a evaluar)
		Extiende su actividad a gobiernos regionales	Exámenes especiales (al menos una vez cada diez años)
Australia	Australian National Audit Office (ANAO)	Ofrecer evaluaciones independientes de las áreas seleccionadas de la Administración Pública Proporcionar informes financieros del sector público y análisis organizativos de la Administración	Informes de auditorías (mejoras de gestión y calidad, eficiencia y eficacia). Elaboración de guías de "mejores prácticas"

Fuente: Elaboración propia.

4. LA SITUACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN ESPAÑA

En España, el marco legal que regula la realización de actividades de control y evaluación económica de la actividad del sector público, contempla dos instituciones princi-

pales. En el ámbito del poder ejecutivo, la Intervención General de la Administración del Estado (junto con otros órganos de intervención territorial); y en el ámbito del poder parlamentario, el Tribunal de Cuentas (además de los órganos autonómicos homólogos). Durante aproximadamente una década, entre 2006 y 2017, estuvo en funcionamiento la Agencia Estatal para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), la cual fue suprimida en la reorganización de 2017 del Ministerio de Hacienda y Función Pública¹².

En relación con el reconocimiento legal de la evaluación en España, con independencia de lo establecido en materia de control en la Ley General Presupuestaria respecto de las funciones de la IGAE y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, es obligado hacer referencia a la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En su art. 3, esta Ley fija el alcance de la evaluación, al considerarla entre los principios que deben regir el funcionamiento del sector público: "Las Administraciones Públicas... deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:.. (entre otros)... f) Responsabilidad por la gestión pública. g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas". Además, respecto a la conexión de la evaluación con la exigencia de responsabilidades de gestión, el art. 55 de la misma Ley, señala que "los titulares de los órganos superiores y directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones: a) La responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada; b) La sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria".

El alcance de la evaluación a la que hace referencia la Ley 40/2015 parece recogerse —no se establece expresamente como tal— en su art. 85, dedicado al "Control de eficacia y supervisión continua", aunque circunscrito al sector público institucional estatal¹³. En él se establece la aplicación de ese control a todas las entidades integrantes del mismo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 110 (que hace referencia a la aplicación de estatutos específicos de esas entidades o al marco jurídico general). En cuanto a su realización y contenido, este precepto dispone que el control de eficacia será ejercido por el Departamento al que estén adscritas estas entidades, a través de las inspecciones de servicios, y tendrá por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad específica de la entidad y la adecuada utilización de los recursos, de acuerdo con lo establecido en su plan de actuación y sus actualizaciones anuales, sin perjuicio del control que de acuerdo con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, se ejerza por la IGAE.

¹² No obstante, nos referiremos a su trayectoria en esta sección, así como al recientemente creado Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas.

¹³ El sector público institucional estatal está integrado por los organismos autónomos y entidades públicas empresariales del Estado, además de las autoridades administrativas independientes, sociedades mercantiles estatales, fundaciones del sector público estatal, consorcios, fondos sin personalidad jurídica y universidades públicas no transferidas.

Asimismo, en su apartado 3, se señala que "Las actuaciones de planificación, ejecución y evaluación correspondientes a la supervisión continua se determinarán reglamentariamente, precisándose en el apartado 4 que "Las actuaciones de control de eficacia y supervisión continua tomarán en consideración: a) La información económico financiera disponible; b) El suministro de información por parte de los organismos públicos y entidades sometidas al sistema de control de eficacia y supervisión continua; c) Las propuestas de las inspecciones de los servicios de los departamentos ministeriales".

Es importante destacar un elemento de esta regulación relacionado con el uso de los resultados de la evaluación. Nos referimos al último párrafo del art. 85, que dispone que "Los resultados de la evaluación efectuada tanto por el Ministerio de adscripción como por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se plasmarán en un informe sujeto a procedimiento contradictorio que, según las conclusiones que se hayan obtenido, podrá contener recomendaciones de mejora o una propuesta de transformación o supresión del organismo público o entidad". No obstante, pensamos que resulta llamativo que el legislador no haya contemplado la difusión pública de esos informes, ni su remisión fuera del ámbito gubernamental.

A nuestro juicio, una novedad interesante recogida en la Ley 40/2015, tiene que ver con la extensión de la evaluación al terreno de la elaboración normativa, tanto de leyes como de reglamentos. Así, el art. 28 establece que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, aprobará, antes del 30 de abril de cada año, un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior. Se prevé que en dicho informe se incluyan conclusiones del análisis de la aplicación de las normas, con atención particular a: a) la eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que esta ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación; b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias; c) La sostenibilidad de la disposición. Además, ese informe podrá contener recomendaciones sobre la modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas.

4.1. La Intervención General de la Administración del Estado

La IGAE es el órgano de control dependiente del poder Ejecutivo, con competencias transversales para todas las entidades que conforman el sector público estatal. Centrándonos en las actividades de evaluación, las normas que regulan las competencias y funcionamiento de la IGAE no recogen expresamente el ejercicio de responsabilidades en esta materia, al menos con el alcance expreso de la evaluación como tal, en contraposición con las actividades realizadas por las instituciones contempladas en las experiencias internacionales de la sección anterior. Como hemos mencionado, es en la regulación de la "auditoría pública" donde se le reconocen, desde una perspectiva instrumental, competencias propias de la evaluación, aunque, como ya señalamos, desde una perspectiva eminentemente procedimental y no finalista.

En el artículo 158 de la Ley General Presupuestaria (TRLGP, 2/2007) se dispone que, en razón de un principio de flexibilidad, el Consejo de Ministros puede sustituir en algunas entidades públicas empresariales y sociedades estatales de derecho público el control financiero permanente por actuaciones de auditoría pública que se establezcan en el Plan de Auditorías¹⁴. Para conocer el contenido y alcance de la auditoría pública debemos acudir al Real Decreto 2188/1995, encargado de regular la práctica auditora en el sector público. En el mismo se distinguen las siguientes modalidades de la auditoría pública: a) de regularidad, que incluyen la verificación de la regularidad financiera y la contable, así como la regularidad de cumplimiento, orientada a comprobar la regularidad legal; b) operativas, diferenciándose la auditoría de eficiencia y economía, la auditoría de programas presupuestarios y planes de actuación, así como la auditoría de gestión financiera de carácter procedimental. Por su parte, la LGP de 2003 recogió en su articulado hasta siete clases de auditoría (artículos 169 a 175): de cumplimiento, operativa, de contratos-programa y de seguimiento de planes de equilibrio financiero, de planes iniciales de actuación, de la cuenta de los tributos estatales, de las empresas colaboradoras de la Seguridad Social y la auditoría de privatizaciones.

Tenemos que decir que a pesar de la amplísima cobertura normativa de la práctica de auditorías en el sector público español, a nuestro juicio, el balance desde el punto de vista de la evaluación de índole económica es claramente negativo. Es difícil encontrar una mayor amplitud nominal de tipos de auditoría. Sin embargo, su desvinculación de un esquema institucional de exigencia de responsabilidades, independiente del poder ejecutivo, relega su regulación normativa a una visión meramente instrumental. De hecho, su práctica es, en buena medida, residual dentro del sistema de control de la gestión pública. En este sentido, el precepto regulador citado concibe realmente a la auditoría, en todas sus modalidades, como una alternativa a la aplicación del control financiero permanente —eximente de su aplicación y con un carácter de control discontinuo y centralizador¹⁵. En idéntica línea, la Circular 1/2009 de la IGAE, encargada de desarrollar las cuestiones técnicas del control financiero permanente, hacía referencia expresa al “papel residual” de las técnicas de auditoría, vinculando la misma, sorprendentemente, “a los aspectos de documentación y archivo de los trabajos de control”.

Esta forma de contemplar el papel de la auditoría revela con nitidez la distancia conceptual existente entre una visión enunciativa de las diversas posibilidades que brinda como técnica de control y la institucional, atribuida con carácter integral en los sistemas de evaluación de los países anglosajones y nórdicos. En estos países, como hemos visto en la sección anterior, la auditoría constituye en sí misma una filosofía institucional de la evaluación económica y financiera de la actuación del sector público, que, por supuesto, excede ampliamente esa simple consideración instrumental (Onrubia, 2014).

¹⁴ Sobre el contenido y alcance del “control financiero permanente” puede verse el capítulo 5 de Albi y Onrubia (2018).

¹⁵ Esta valoración puede encontrarse en Pascual (2009).

En el caso de la IGAE, la ausencia de protocolos y manuales de aplicación de las técnicas, al menos en el nivel homologable para desarrollar las evaluaciones de eficiencia, ilustran el olvido al que los mismos se vienen enfrentando desde hace décadas. Hay que señalar, además, que a diferencia de lo que sucede en los países considerados de mejores prácticas, los informes sobre control financiero permanente tampoco son de acceso público, ni generalmente cuentan con un protocolo de divulgación.

Como se advierte en Albi y Onrubia (2016, p. 59), pensamos que la aprobación en 2001 de la primera normativa de Estabilidad Presupuestaria (LEP), posteriormente reformada en 2006 y 2012, la última vez con carácter de ley orgánica, representó una oportunidad perdida para institucionalizar este tipo de controles económicos de resultados. En su artículo 6, dedicado al "principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos", la LEP 18/2001 establecía que "las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad"¹⁶. En la medida que el propósito de este precepto legal es reconocer la necesidad de conciliar los aspectos macro y micro-económicos de la gestión pública, parece lógico que se hubiese implantado un sistema operativo de evaluación económica de la gestión pública, en línea con los existentes en los países revisados.

A efectos del diseño institucional, una consecuencia de ese mandato sería la necesidad de vincular de forma efectiva el control interno basado en las actuaciones de evaluación con la exigencia de responsabilidades por el incumplimiento de las buenas prácticas de gestión económico-financieras. Como hemos visto, se trata de un vínculo habitual en otros países de referencia, y que en España prácticamente ha quedado limitado a los aspectos citados de cumplimiento de los principios de legalidad y de regularidad contable.

4.2. El Tribunal de Cuentas

En nuestra opinión, la situación de la evaluación en el ámbito del Poder Parlamentario no es mucho mejor. La Constitución española de 1978, en su art. 136 concede al Tribunal de Cuentas (TdC) la condición de supremo órgano fiscalizador de la actividad pública, incluyendo, dentro de sus actuaciones de fiscalización, la supervisión y evaluación de la gestión de todas las entidades públicas, a la luz de los principios económicos de eficiencia y eficacia. Sin embargo, a pesar del amplio espectro establecido para las actuaciones de fiscalización, la práctica real de las mismas, como ya se ha apuntado, sitúa la actividad fiscalizadora prácticamente en exclusiva en el terreno del control de regularidad legal y contable, como sucede en el ámbito del control realizado por la IGAE y el resto de Intervenciones.

¹⁶ Este texto se mantiene en vigor casi con idéntica redacción en el artículo 7.2 de la vigente Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Posiblemente, la realidad del control interno ejercido por la IGAE, limitado casi en exclusiva a los aspectos de regularidad contable y legal, ha permitido consolidar el mismo funcionamiento del TdC, arrumbando la supervisión de los principios económicos de gestión del gasto público recogidos en el artículo 31.2 de la CE (Onrubia, 2014). En la práctica, las actuaciones de fiscalización son concebidas, en cuanto a su instrumentación técnica, como un "control financiero *ex post*" de amplio espectro, coincidente con el contemplado en la LGP para el ejercicio del control interno¹⁷. Las necesidades de recursos y de capacitación profesional para abordar las actuaciones de supervisión en relación con los principios de eficiencia y economía ya se antojaban muy importantes en plena fase de crecimiento del Estado de bienestar, en la década de los años ochenta. Transcurridas tres décadas desde entonces, no se han puesto los medios, ni se han adoptado los cambios en el modelo organizativo del TdC, necesarios para poder cumplir con este mandato constitucional¹⁸.

Debemos apuntar que muchas comunidades autónomas (CC.AA.), en virtud de sus competencias, han creado sus propios órganos de control externo (OCEX). Como destaca Fernández-Llera (2009 y 2011), el campo de actuación de los OCEX en la evaluación de la gestión bajo los principios de economía, eficiencia y eficacia podría ser relevante, dado el importante peso que las CC.AA. tienen en muchos programas de gasto público en materia de sanidad, educación y servicios sociales. No obstante, con la excepción de algunas actividades puntuales de análisis, llevadas a cabo por algunos de estos OCEX, su actividad se limita, esencialmente, al igual que sucede con el TdC, a la fiscalización de la regularidad legal y contable. Nuevamente, las importantes limitaciones de datos a las que se enfrentan este tipo de evaluaciones en España, consecuencia del limitado papel desempeñado por el control interno de las unidades gestoras, impiden la realización regular y efectiva de evaluaciones económicas.

4.3. La extinta AEVAL

En el año 2004, el Gobierno constituyó una comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (AEVAL), con el mandato de preparar un informe en el plazo de tres meses. Esa comisión, formada por expertos procedentes del mundo académico y profesional, realizó un diagnóstico de la evaluación en España, poniéndola en consonancia con el panorama existente en otros países considerados como referentes. Como resultado, el Informe de la Comisión de Expertos propuso la creación de una agencia de evaluación con la misión de dar "impulso a la evaluación de las políticas públicas, constituyéndose en una pieza clave de un nuevo modelo de gestión pública orientada al servicio de los intereses generales, en un entorno de estabilidad presupuestaria, y de búsqueda de la mejora continua de la productividad y competitividad de la economía española".

¹⁷ Jiménez-Rius (2007) y Álvarez-Martín (2007) ofrecen valoraciones críticas en esta dirección.

¹⁸ Véanse, entre otros, Suárez-Suárez (1986) y Albi (1992).

De forma, a nuestro juicio, bastante sorprendente, los expertos recomendaron en su informe la adscripción institucional de la AEVAL al ámbito del Poder Ejecutivo, marcando una diferencia fundamental con los países considerados de referencia. El único argumento justificativo fue el de “las condiciones de nuestro modelo político e institucional”. En concreto, se proponía que la nueva agencia de evaluación fuese un “ente público independiente, adscrito preferentemente a un ministerio transversal, como Administraciones Públicas... con competencias en materia de calidad de los servicios, evaluación de políticas y evaluación de impacto normativo, y que está liderando este proyecto”. Adelantándose a la previsible crítica que esta opción supondría, los expertos añadían que “la Agencia debería contar adicionalmente con determinados requisitos que faciliten la interinstitucionalidad necesaria, así como la credibilidad, independencia de criterio y autonomía precisas para el cumplimiento de su misión y fines”. En ningún momento el informe especificaba qué tipo de mecanismos garantizarían el cumplimiento de estos requisitos.

La AEVAL comenzó a funcionar en 2007, siendo la primera de las agencias estatales creadas al amparo de la Ley 28/2006 de Agencias Estatales, dentro de un plan de modernización y mejora de los servicios públicos impulsado por el Ministerio de Administraciones Públicas. En ese Plan, la creación y puesta en marcha de la AEVAL se consideraba una prioridad, destacándose la necesidad de implantación y ejecución de un sistema institucional de evaluación, “de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública en línea con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia”. Tras el cambio de gobierno de 2011, la AEVAL quedó adscrita al nuevo Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En su estatuto, se establecía que la AEVAL llevaría a cabo la promoción y realización de evaluaciones y el análisis de impacto de las políticas y programas públicos, con el fin de favorecer el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía, así como impulsar la gestión de la calidad de los servicios públicos. Como objetivos de actuación, se recogían seis: la promoción de la cultura de evaluación, la elaboración y propuesta de metodologías y la realización de actividades de acreditación y certificación, la realización de trabajos de evaluación, el fomento de la mejora de la calidad de los servicios públicos, el análisis de la actividad desplegada por las agencias estatales y la prestación de un servicio eficaz, eficiente y de calidad. También se reconocía la conveniencia de que la AEVAL suscribiese convenios con los gobiernos de las CC.AA. para desarrollar sus actuaciones en ese ámbito territorial.

En una valoración crítica, Albi y Onrubia (2016) revisan los órganos de gobierno de la AEVAL, su estructura organizativa, así como sus principios de actuación, destacando la ausencia de información en relación con los recursos humanos que prestaban sus servicios en la agencia (ni número, ni categorías profesionales ni adscripción por departamentos, divisiones y áreas). En relación con su personal, no existían cuerpos específicos con especialización en estas tareas de evaluación, si bien se contemplaba estatutariamente la posibilidad de contratar funcionarios del ámbito universitario y de

otras administraciones territoriales, así como la contratación en régimen laboral de personal científico y técnico para el desarrollo de tareas de investigación. Con respecto a su funcionamiento, la valoración es bastante negativa, especialmente si se tiene en cuenta la pretensión gubernamental que estaba detrás de la creación de AEVAL: "las importantes carencias de la evaluación en España y la preocupación por el atraso mostrado en este terreno respecto de los países más desarrollados".

A pesar de contar con un mandato legal claro sobre las funciones a desempeñar en materia de evaluación económica, en nuestra opinión, la AEVAL se enfrentó a un enorme condicionante, que ya se presumía como crucial desde su creación, y que se iba a convertir en insuperable dada la escasa tradición existente en España en materia de evaluación: la opción de situar esta institución, con total dependencia jerárquica dentro del Poder Ejecutivo, sin ninguna conexión con el Parlamento, ni siquiera algún vínculo, aunque fuese formal, con el TdC. Como la literatura advierte, su funcionamiento quedaba en manos del compromiso que los gobiernos estuviesen dispuestos a asumir en cada momento. En la práctica, aunque en una primera etapa se abordaron una serie de evaluaciones bien programadas, los informes realizados no fueron difundidos públicamente, vulnerando el compromiso de transparencia. Los únicos trabajos divulgados fueron algunos estudios sobre la calidad de los servicios públicos, sin que se hayan conocido análisis de eficiencia o evaluaciones de impacto de programas y políticas públicas, al menos bajo los estándares técnicos exigibles. A la vista de este escenario, el final de la AEVAL era bastante previsible. En la reorganización de la estructura del Ministerio de Hacienda y Función Pública de 28 de julio de 2017, la Disposición Adicional 9ª acordaba la disolución de la AEVAL, disponiendo que sus funciones serían asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública¹⁹.

4.4. El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas

En la misma reorganización del Ministerio de Hacienda y Función Pública, el art. 13.7 del Real Decreto 769/2017 creó un nuevo Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, con nivel orgánico de Subdirección General, directamente adscrita a la Secretaría de Estado de Función Pública, disponiendo que sus funciones serían: "la evaluación de las políticas públicas, especialmente en los ámbitos educativo, sanitario y social a nivel nacional, así como ofrecer el apoyo instrumental necesario para realizar los análisis que requieran los procesos de modernización o planificación que se impulsen desde la Secretaría de Estado de Función Pública". Debemos señalar que aunque la norma de creación no expresa en ningún momento que este nuevo Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas sea continuador o sustituto de la AEVAL, cabe entender, por las funciones reconocidas, que así se concebía en esa reestructuración. No obstante, hasta

¹⁹ La Disposición Derogatoria única del Real Decreto 769/2017 derogó expresamente el Real Decreto 1418/2006, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

el momento no existe información institucional que nos permita conocer su estructura y recursos actuales²⁰.

Hay que precisar, además, que tras aquella reestructuración, la recién creada Dirección General de Gobernanza Pública (suprimida posteriormente en junio de 2018) asumió, entre otras, las funciones relacionadas con el análisis y evaluación de las estructuras organizativas de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, así como aquellas competencias correspondientes a la realización de estudios y propuestas organizativas para mejorar la racionalidad y eficiencia de las estructuras administrativas.

En relación con la regulación de las actividades de evaluación en España, tenemos que manifestar nuestras dudas sobre la idoneidad del fraccionamiento de competencias evaluadoras, muchas veces, incluso, en aspectos concretos que difícilmente pueden tratarse de forma separada. No obstante, una revisión exhaustiva de esas competencias de evaluación entre centros directivos y organismos públicos dependientes de los actuales Ministerios de Hacienda y de Política Territorial y Función Pública, además de las atribuidas a la IGAE en la Ley General Presupuestaria, reflejan una presencia, que podemos calificar de extensiva y hasta, bastante exagerada, del término evaluación en la legislación. Esto, en nuestra opinión, parece revelar una preocupación y, en buena medida, un reconocimiento de las importantes carencias mostradas por nuestro sistema institucional en esta materia. Además, pensamos que este uso nominal y competencial se estaría oponiendo en gran medida a las recomendaciones académicas y profesionales que apuestan por una visión "integral de la evaluación", sin que exista un marco institucional que asegure un correcto funcionamiento de la función de evaluación económica, como existe en los países de referencia. La ausencia de resultados tras estos cambios legales, impiden ofrecer una valoración contrastada de los mismos, si bien este escenario de fragmentación de la evaluación no permite tener expectativas de éxito demasiado positivas.

5. LÍNEAS DE ACTUACIÓN QUE DEBEN ORIENTAR LA REFORMA

Existe un amplio consenso, desde hace años, en valorar muy negativamente la situación de la evaluación de la actividad del sector público en España. Puntualmente, esta visión crítica es reconocida por los gobiernos que llegan al poder, si bien, transcurrido un tiempo, la cuestión deja de ser una preocupación prioritaria. Después del tiempo transcurrido desde la Constitución de 1978, la evaluación puede considerarse, sin matices, una asignatura pendiente. Después de cuatro décadas persisten aún muchas deficiencias técnicas y limitaciones institucionales, que condicionan la realización de evaluaciones conforme a los estándares recogidos por la literatura y las mejores prácticas de referencia internacional. Además, la concepción extremadamente procedi-

²⁰ Su web institucional en internet es: <http://administracion.gob.es/pagFront/espanaAdmon/directorioOrganigramas/fichaUnidadOrganica.htm?idUnidOrganica=94121&origenUO=gobiernoEstado&volver=volverFicha>

mentalista de nuestro modelo de gestión pública condiciona sobremanera la cultura de la evaluación.

Posiblemente, la limitación que más condiciona la viabilidad de la institucionalización de las evaluaciones en España tiene que ver con la concepción del control interno. Como sucede en los países con mejores prácticas, la función del control interno en los centros gestores debe proporcionar información de calidad, esencial para la determinación de objetivos e indicadores de actividad, para la contabilidad de costes, y para contar con sistemas efectivos de seguimiento de objetivos. En los países considerados de referencia, las agencias y centros de gasto cuentan con potentes servicios de control interno, bajo la responsabilidad de sus gestores ejecutivos, supervisados y validados por departamentos de control interno con competencias horizontales. La existencia en España de un modelo institucional de control interno exclusivamente de carácter horizontal, ejercido bajo criterios jerárquicos –el realizado por los órganos de intervención, en los diferentes ámbitos–, no fomenta la iniciativa ni la responsabilidad de los gestores en la generación de esa información. Las carencias informativas provocan que el sistema de control dentro de los centros de gasto se oriente, casi exclusivamente, a la preservación de los medios puestos a disposición de los gestores, olvidando casi por completo su papel como fuente generadora de información imprescindible para la evaluación económica.

Una segunda limitación tiene que ver con el encaje de los centros que deben realizar las evaluaciones en el marco institucional del control y la supervisión de las actividades públicas. La larga existencia del Tribunal de Cuentas y su reconocimiento en la Constitución española de 1978 como supremo órgano fiscalizador de la actividad económico-financiera del sector público facilitaba, en principio, contar con una institución superior de control independiente del Poder Ejecutivo. Sin embargo, su concepción se ha mantenido anclada en la mencionada concepción procedimentalista de la gestión pública. Así, las funciones de supervisión basadas en los principios de eficiencia, eficacia y economía prácticamente se encuentran arrinconadas, frente a la realización de tareas de fiscalización centradas en los aspectos de legalidad y regularidad contable. La falta de adecuación de su modelo organizativo, condicionado en buena medida por nombramientos de sus máximos responsables sin una garantía de suficiente independencia, junto con una ausencia de profesionales en el campo de la evaluación económica, al menos en línea con la exigida en los países de referencia, condicionan seriamente el contenido de su actividad. Además, no podemos pasar por alto que la dispersión de objetivos de sus actuaciones, la falta de recursos y una estructura organizativa anticuada han sumido al TdC en un importante descrédito, con una percepción social de inoperancia, especialmente relacionada con los numerosos casos de corrupción pública que han visto la luz en los últimos años.

Ante un escenario tan desalentador, creemos muy necesario y urgente abrir un proceso de reflexión y debate sobre el papel de la evaluación y la necesaria reforma de las instituciones que deben llevarla a cabo, tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo como

Parlamentario. A nuestro juicio, este proceso debe partir de un diagnóstico integral del funcionamiento del sistema de control de la gestión pública, incluida su conexión con todos los aspectos de la presupuestación. España necesita un modelo institucional de control y supervisión en el que se establezca un reparto claro de competencias en la evaluación, en el que se contemplen los recursos necesarios para afrontar las facetas prospectivas y retrospectivas de la evaluación, así como el uso adecuado de las técnicas idóneas, sin descuidar el importante papel de la difusión de sus resultados. En este sentido, resulta esencial en la definición del modelo a implantar determinar, sin ambigüedades, quién debe evaluar, cuándo, y desde dónde, así como quién debe ser el destinatario de los resultados de esa evaluación. Sin esa delimitación de responsabilidades y de usuarios, la profundización de la evaluación en nuestra cultura de la gestión pública será, como sucede actualmente, prácticamente imposible. En todo caso, contar con una institución superior encargada de la evaluación económica, fuera del ámbito gubernamental, que preserve su independencia, pensamos que debe ser un requisito irrenunciable dentro de ese nuevo modelo de control y supervisión. Como hemos dicho, la "hiperinflación" del uso del término evaluación en nuestro ordenamiento legal, no ha supuesto avances reales en la práctica.

La formación y capacitación profesional de los especialistas que han de realizar las tareas de evaluación, junto con la disponibilidad de recursos económicos y humanos suficientes y adecuados para llevarlas a cabo son, sin duda, elementos indispensables para que la supervisión de las políticas y programas de gasto público pueda realizarse con el imprescindible rigor técnico. En esta línea, el papel reciente de la AIRef, liderando la realización de procesos de *Spending Review*, constituye un buen ejemplo de por dónde debería orientarse la reforma de la supervisión del gasto público, especialmente en lo que respecta a la necesidad de que esta sea realizada con independencia efectiva del poder político. La ausencia de otras instituciones en España que cumplan con los requisitos apuntados, la sitúan, a pesar de su corta andadura, como una alternativa real para liderar el proceso de cambio en la evaluación. Su independencia, junto con una trayectoria muy valorada de rigor profesional en el desempeño de sus tareas, pensamos que contribuiría de forma eficaz a fortalecer esa tan necesaria cultura de evaluación.

Pero, como hemos apuntado, si los requisitos "técnicos" son necesarios, los institucionales resultan cruciales. Entre ellos, destaca sobre todo, a nuestro juicio, la independencia de las instituciones encargadas de realizar la supervisión de las actividades de gasto público, sin ella no será factible conseguir niveles satisfactorios en la evaluación económica. No obstante, somos conscientes, de la importancia que tiene la voluntad política en un proceso de reforma institucional de esta naturaleza como el que se pide.

Tampoco podemos pasar por alto la trascendencia que tienen los aspectos institucionales "informales", especialmente la denominada "cultura de la evaluación". Los obstáculos, muchas veces insalvables, a los que se enfrenta la aceptación e implementación de las prácticas de evaluación se explican, en buena medida, por prejuicios de políticos, gestores y empleados públicos. La aceptación de la evaluación, solo será posi-

ble si se produce una generalización de la cultura de gestión que la justifica como instrumento indispensable. En ello juega, de nuevo, un papel esencial la voluntad política. Muchas de las decisiones en relación con las exigencias apuntadas tienen que adoptarse en la esfera política y, por tanto, verse respaldadas por la acción de los gobiernos. La extensión de una cultura de la evaluación económica en la sociedad afecta de forma importante a la propia formación de esa voluntad política. El reconocimiento de la importancia de la exigencia de responsabilidades en la actuación diligente de los gestores de lo público, junto con la transparencia en la acción política y ejecutiva son otros factores determinantes de la misma. Si nos fijamos en los países con mejores prácticas en evaluación pública, en todos ellos existen elevados niveles de transparencia y valoración social de la exigencia de responsabilidades. La institucionalización de las auditorías de gestión debe impulsar el necesario cambio de nuestro modelo de control y supervisión del gasto público desde “la lógica de los medios” a la “lógica de los resultados”. Este cambio de perspectiva es imprescindible para conseguir el mejor aprovechamiento por parte de la sociedad de los recursos aportados por los ciudadanos a través del sistema fiscal, idea central que subyace al principio *value for money*, y para lograr una rendición de cuentas efectiva con exigencia de responsabilidades (*accountability*).

Para finalizar no podemos olvidar el papel que la profesión académica ha venido realizando en España en la evaluación de las políticas y programas de gasto público, tanto en el terreno de la evaluación de impacto y de eficiencia, como en el del ACB y el ACE. Aunque fuera del marco institucional, el valor de estos trabajos es, en muchos casos, extraordinario, como cada vez con mayor frecuencia se recoge en los medios de comunicación. Estudios sobre la viabilidad de infraestructuras, sobre la eficiencia de nuestros hospitales, universidades, escuelas, tribunales de justicia, servicios públicos locales o programas de asistencia social, rigurosamente realizados, ofrecen una información económica muy útil para quienes tienen la responsabilidad de gestionar los recursos públicos. En este sentido, creemos que la creación de un observatorio que englobase los estudios que, por su calidad y rigor en la confección, se considerasen interesantes para su divulgación pública podría ser una iniciativa muy valiosa, especialmente en la situación actual. Por supuesto, crear y mantener un observatorio de estas características debería contar con recursos estables que permitan aprovechar las sinergias existentes y potenciales entre el mundo académico y el institucional. De acuerdo con la propuesta de reforma institucional realizada, su vinculación a la nueva institución superior de control que se crease o a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales pensamos que podría ser una alternativa atractiva.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E. (1992). Evaluación de la eficiencia pública (el control de eficiencia del Sector Público). *Hacienda Pública Española*, 121/122, pp. 299-316.

ALBI, E. y ONRUBIA, J. (2015). *Economía de la gestión pública*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.

— (2016). Institucionalizar la evaluación económica de políticas públicas. *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 50-67.

— (2018). *Supervisión, control y evaluación para una gestión pública transparente*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

ÁLVAREZ-MARTÍN, J. A. (2007). *La responsabilidad en la gestión de los fondos públicos; La doctrina del Tribunal de Cuentas y Supremo. La acción pública*. Barcelona: Bayer Hnos.

BLUME, L. y VOIGT, S. (2011). Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. *European Journal of Political Economy*, 27, pp. 215-229.

BURROWES, A. y PERSSON, M. (2000). The Swedish management audit: A precedent for performance and value for money audits. *Managerial Auditing Journal*, 15(3), pp. 85-97.

DAHLBY, B. (2008). *The marginal cost of public funds: Theory and applications*. Cambridge, MA: MIT Press.

DEBRUN, X., HAUNER, D. y KUMAR, M. S. (2009). Independent fiscal agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23(1), pp. 44-81.

DE FRANCESCO, F., RADAELLI, C. M. y TROEGER, V. E. (2012). Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 19(4), pp. 491-511.

FERNÁNDEZ-LLERA, R. (2009). Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de control externos de las Comunidades Autónomas. *Presupuesto y Gasto Público*, 57, pp. 135-154.

— (2011). Nuevas demandas a los Órganos de Control Externo en la función de supervisión. *Auditoría Pública*, 53, pp. 21-32.

FINUCANE, M. M., MARTÍNEZ, I. y CODY, S. (2018). What Works for Whom? A Bayesian Approach to Channeling Big Data Streams for Public Program Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 39(1), pp. 109-122.

FREY, B. S. (1994). Supreme auditing institutions: A politico-economic analysis. *European Journal of Law and Economics*, 1(3), pp.169-176.

GERTLER, P. J., MARTÍNEZ, S., PREMAM, P., RAWLINGS, L. B. y VERMEERSCH, C. M. J. (2011). *Impact Evaluation in Practice*. Washington, DC: World Bank.

GREILING, D. (2005). Performance measurement in the public sector: the German experience. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(7), pp. 551-567.

HAIDARINEJAD, G., SHEKARBEGI, S., KAZEMI, A. y JAMILI, S. (2012). Supreme audit court of auditors' insights on operational audit challenges. *Management Science Letters*, 2(3), pp. 757-762.

HEALD, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), pp. 30-49.

JIMÉNEZ-RIUS, P. (2007). *El control de los fondos públicos: Propuestas de mejora*. Cizur Menor: Thompson-Cívitas.

KELLS, S. y HODGE, G. (2009). Performance auditing in the public sector: Reconceptualising the task. *Journal of Contemporary Issues in Business and Government*, 15(2), pp. 36-60.

KHANDKER, S. R., KOOLWAL, G. B. y SAMAD, H. A. (2010). *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. Washington DC: World Bank Publications.

LEVIN, H. M. y MCEWAN, P. J. (2001). *Cost-Effectiveness Analysis: Methods and Application*, 2ª ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

MAYNE, J. (2017). Evaluation for accountability: myth or reality? En M. L. BEMELMANS-VIDEC, B. PERRIN y J. LONSDALE (eds.), *Making Accountability Work: Dilemmas for Evaluation and for Audit*, pp. 63-84. New Brunswick, N. J. : Transaction Publishers.

MISURACA, G., MUREDDU, F. y OSIMO, D. (2014). Policy-Making 2.0: Unleashing the Power of Big Data for Public Governance. En M. GASCÓ-HERNÁNDEZ (Ed.), *Open Government. Public Administration and Information Technology*, vol. 4. New York: Springer.

ONRUBIA, J. (2014). La lucha contra la corrupción en el sector público: fiscalización, intervención y control económico-financiero. En A. NIETO y M. MAROTO (Dir.), *"Public compliance": prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, pp. 221-250. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

ONRUBIA, J. y SÁNCHEZ-FUENTES, A. J. (2017). How costly are public sector inefficiencies? A theoretical framework for rationalizing fiscal consolidations. *Economics e-Journal*, 11(35), pp. 1-20.

ONRUBIA, J. y SANTÍN, D. (2017). Gestión pública y evaluación de políticas. En R. URBANOS (Ed.), *Lecciones para después de una crisis. Estudios en homenaje al Profesor Albi*, pp. 329-361. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

PASCUAL, J. (2009). *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*, 5ª edición. Madrid: BOE, Colección Estudios Jurídicos.

PEW-MACARTHUR FOUNDATION (2018). *PEW-MacArthur Results First Initiative*. Disponible en: <https://www.pewtrusts.org/es/projects/pew-macarthur-results-first-initiative/about>

SANTÍN, D. (2015). Evaluación de las políticas públicas. En E. ALBI y J. ONRUBIA, *Economía de la Gestión Pública. Cuestiones Fundamentales*, cap. 4, pp. 113-152. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.

SUÁREZ-SUÁREZ, A. S. (1986). *El control o fiscalización del sector público: auditorías de eficiencia*. Madrid: Tribunal de Cuentas.

Funcas

C/ Caballero de Gracia, 28
Madrid, 28013

Tel. +34 91 5965481 -34 91 5965718

Email: publica@funcas.es

www.funcas.es

ISBN 978-84-17609-25-2



9788417600259

P.V.P.: Edición papel, 20€ (IVA incluido)
Edición digital, gratuita