

Presentación

La crisis económica, iniciada a finales de 2007, y las políticas fiscales aplicadas como respuesta a la misma han provocado un deterioro rápido y profundo de las cuentas públicas en nuestro país. La magnitud del déficit y la rapidez con que ha aumentado el endeudamiento de nuestras Administraciones Públicas en los últimos tres años se han convertido en un motivo de extraordinaria preocupación. No faltan razones para ello, tanto por la propia gravedad de este desequilibrio doméstico, como por sus implicaciones para el resto de Europa, donde varios países de la zona Euro ya se han visto necesitados de rescates financieros. Se trata, además, de un desequilibrio de carácter estructural, que no se corregirá con la recuperación de la coyuntura económica y que puede plantear enormes dificultades para retomar un ritmo sostenido de crecimiento.

En efecto, tres años de recesión y estancamiento han puesto al descubierto la inviabilidad de la actual estructura de ingresos y gastos públicos. Así, aunque a corto plazo la única solución razonable sea el recorte del gasto y la austeridad de todas las administraciones, a más largo plazo las medidas han de ir encaminadas a generar un esquema sostenible de ingresos y gastos, con una optimización en el uso de los recursos.

En ese sentido, cualquier reforma seria debe prestar especial

atención a las Administraciones Territoriales, con las Comunidades Autónomas en un primer plano, al menos por dos poderosas razones: por el peso que las mismas tienen en un sistema muy descentralizado y por su falta de corresponsabilidad fiscal, que les ha llevado a un nivel de gasto insostenible.

Este año el Círculo de Empresarios ha tratado precisamente la reforma de las Administraciones Territoriales en uno de sus Documentos Círculo con el título “Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado”. Sin embargo, el carácter multidimensional de la cuestión sugiere la conveniencia de un estudio más amplio, en el que se aborden aspectos relevantes desde una variedad de puntos de vista y perspectivas. Así, mientras que en aquel documento el análisis giraba en torno a la eficiencia del sistema, en este Libro Marrón, que representa la vigésimo séptima edición de nuestra emblemática publicación, se presta atención a otras consideraciones relativas a la Economía Política de la reforma, tales como su viabilidad política y social, su encaje institucional o su ajuste legal. Asimismo, se realiza una valoración del actual sistema de Administraciones Territoriales, con el enfoque del federalismo fiscal -el principal cuerpo de teoría relativo a la descentralización de las Administraciones Públicas- y en términos de una comparativa internacional.

Para completar este ambicioso objetivo, el Círculo de Empresarios ha reunido en el presente proyecto a un conjunto variado de autores, integrado por personas con amplia experiencia

en la materia, y avaladas por una larga trayectoria académica y profesional. De este modo, el Libro Marrón, con el patrocinio, como en años anteriores, del **BBVA**, mantiene su carácter de publicación abierta a diferentes ideas y opiniones, no necesariamente compartidas por el Círculo de Empresarios. Los trabajos, también como en ediciones precedentes, aparecen ordenados alfabéticamente por los apellidos de sus autores, si bien pueden agruparse en las dos grandes áreas temáticas antes señaladas.

Dentro del apartado de Economía Política, **Alfonso Carbajo** pone de manifiesto la necesidad de reformar el sistema de las Administraciones Territoriales, un sistema anquilosado y viciado que genera graves problemas a la transparencia y a la credibilidad que los inversores internacionales necesitan para depositar su dinero con confianza en nuestro país. Así, atribuye la culpa al sistema de financiación autonómica, a la falta de movilidad de personas y empresas, a la legislación vigente, a la falta de criterio de las Administraciones Territoriales a la hora de decidir sobre la provisión de bienes y servicios socialmente deseables, a la inseguridad jurídica y a todos los problemas derivados de la falta de flexibilidad.

Según la opinión de **Fernando Fernández Méndez de Andés**, uno de los impedimentos más importantes para que España logre consolidarse como una economía global dentro de la Unión Monetaria Europea es, sin duda, el mal funcionamiento del actual Estado de las Autonomías. Su trabajo expone la necesidad que existe de reformar cuatro puntos clave: reducir la discrecionalidad con

la que se ha venido conformando el sistema; establecer unas reglas estables y claras en materia fiscal; priorizar la unidad de mercado que lleve a una necesaria coordinación entre Autonomías; y, finalmente, crear un modelo en el que las Autonomías puedan competir entre sí para atraer trabajo y capital mediante la oferta de una combinación distinta de bienes públicos y privados.

Es **Julio Gómez-Pomar** quien aborda el tema de las Administraciones Territoriales desde el punto de vista de los ciudadanos, que en su mayoría están conformes con la organización actual y que señalan la cercanía como principal ventaja. Pasa después a debatir si el modelo está en crisis o no a la luz de los datos financieros y presupuestarios y del marco normativo. Completa su contribución valorando las dos posibles vías de actuación para resolver el problema de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas: la vía de la negociación y la vía de reformar el marco normativo para dar el poder necesario al Estado para controlar la situación.

El trabajo que firman conjuntamente **Jordi Sevilla** y **José María Vidal** defiende el Estado Autonómico actual al mismo tiempo que pone de manifiesto la necesidad de hacer reformas para solucionar los problemas que hoy padece, tales como el control de gasto, la falta de eficiencia o la duplicidad de funciones. Creen que el problema radica principalmente en las relaciones (entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado Central) que se han creado a partir de la descentralización y, por ello, abogan por

un modelo de Estado Federal que facilite la convivencia en vez de convertirse en “argumento para confrontar la sociedad española”.

Por su parte, bajo el epígrafe de la comparativa internacional, **Miguel Angoitia** y **Paloma Tobes** nos ofrecen un análisis de las funciones que están desarrollando las Administraciones Locales en España y mediante un patrón normativo óptimo realizan una comparación a nivel europeo, que sitúa a España dentro del grupo con una asignación más próxima a la óptima en lo que se refiere al gasto funcional de las Administraciones Locales, si bien ejercen también competencias que no le son propias. Además, en su análisis concluyen que existe una relación inversa clara entre el tamaño de los municipios y la proporción del gasto público para partidas no competenciales, sobre todo, del gasto destinado a la “Producción de Bienes Públicos de carácter social”.

El tema de la descentralización en la sanidad es tratado por **David Cantarero**, que realiza un análisis comparativo con los principales sistemas sanitarios internacionales. Así, presenta modelos de descentralización y financiación sanitaria que responden a uno de los dos sistemas sanitarios que pueden encontrarse en la Unión Europea (los Sistemas de Seguro Sanitario Social o los Sistemas Nacionales de Salud), tras lo cual concluye que lo más deseable para países con un alto grado de descentralización sería combinar un sistema que promueva la suficiencia financiera y equidad con fórmulas de nivelación para que los ciudadanos puedan gozar de unos niveles básicos de asistencia sanitaria comunes para todos.

Respecto a las oportunidades de mejora del modelo español de descentralización, **Gustavo García Capó** analiza los modelos de descentralización alemán, americano y español para tratar de mejorar nuestro sistema y proponer una serie de acciones a acometer. En este sentido, plantea como posibilidad la reducción del número de municipios (y la correspondiente carga que conlleva para los contribuyentes) ya que en nuestro país hay tres veces más municipios por habitante que en Estados Unidos, o dos veces más que en el caso alemán. También propone la reflexión sobre el papel que el Senado juega en España y la necesidad de llevar a cabo reformas para que las instituciones autonómicas y locales tengan realmente voz.

Juan Carlos Molero y **José Luis Álvarez** aclaran la importancia que los criterios de eficiencia de la descentralización fiscal tienen en la teoría del federalismo fiscal. Destacan la importancia de la descentralización de las Administraciones Públicas en el mundo en los últimos 30 años, apuntando que las consideraciones de eficiencia económica han sido secundarias en ese fenómeno. El caso español, atípico por diversas razones, es un ejemplo perfecto de la preponderancia de las motivaciones políticas. Pero, y así concluyen, la crisis ha hecho evidente la necesidad de reformas orientadas a la eficiencia de nuestras administraciones territoriales.

Por último, **Alfonso Utrilla** aborda desde el punto de vista fiscal la descentralización del Sector Público español, comparándolo con los aspectos fundamentales de los sistemas de otros países des-

centralizados. Canadá y Alemania son los dos países, con un sistema de régimen común, elegidos por el autor por su utilidad para su contraste con el caso español ya que ambos modelos combinan una financiación procedente en gran medida de la recaudación tributaria y un alto grado de nivelación de ingresos.