

# “Economía Política” de un cambio en las Administraciones Territoriales

## Introducción

Las crecientes dificultades financieras y presupuestarias de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos han traído al primer plano del debate las relaciones y la posición del Estado respecto de estas instituciones. En particular, las relaciones de cooperación y coordinación con las Comunidades Autónomas. Vamos a examinar, en primer lugar, qué piensan los ciudadanos de nuestro modelo de organización territorial. En segundo término nos referiremos a la situación financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas y a si el modelo actual está o no en una

\* Doctor en Ciencias Económicas por la UCM. Master in Public Administration, Kennedy School of Government. HARVARD University (Becario Fulbright). Inspector de Hacienda del Estado excedente. En la actualidad es Profesor en el IE Business School y Director del Centro de Innovación del Sector Público de PWC y de IE Business School Co-director del International Research Symposium in Management and Public Sector. HARVARD University y Real Colegio Complutense. Ha desempeñado, entre otros puestos, el cargo de Secretario de Estado para la Administración Pública.

situación de crisis. Se hace una descripción de los principios ordenadores de la Hacienda Autonómica y de las principales normas que regulan su actuación, y se concluye ofreciendo una valoración de las líneas posibles de actuación desde el marco de la economía política.

## Las Comunidades Autónomas y la opinión de los ciudadanos

Las encuestas que realiza el CIS<sup>1</sup> periódicamente muestran que una mayoría de los ciudadanos españoles están conformes con la actual organización del modelo autonómico. En concreto, un 42,3% de los ciudadanos encuestados así lo manifiestan, frente a un 14,1% que preferirían un Estado unitario o frente al 16,1% que desearía más autonomía que la que actualmente perciben. Otro dato curioso que muestran las encuestas es que la principal virtud del sistema que destacan quienes responden es la mayor cercanía en la administración de los asuntos; un 48,3%. Esta respuesta puede parecer que está en abierta contradicción con la idea de que tanto el diseño del modelo como su posterior desarrollo, en opinión de un buen número de autores, respondió a un planteamiento político antes que a una visión de cómo prestar mejor los servicios a los ciudadanos. Sin embargo, como veremos enseguida, el porcentaje de la población que destaca la capacidad de elegir a sus representantes o la defensa de la identidad de la Comunidad es

1 Barómetro autonómico del CIS de enero de 2010.

muy inferior a la proximidad como elemento esencial de la descentralización.

El diseño inicial de la Constitución del 78 en esta materia obedió, según han declarado reiteradamente sus autores, a la necesidad de dar una respuesta a las aspiraciones de las nacionalidades históricas al tiempo que se permitía – desde la base del principio de igualdad – al resto de las provincias que adoptaran la forma de organización de Comunidades Autónomas. Una buena parte del desarrollo posterior, los pactos autonómicos de 1981 y de 1992, han venido también guiados, en mi opinión, por intereses de orden político-electoral. El diseño y la evolución del modelo de financiación tampoco han sido ajenos a este planteamiento. La legislación electoral establece un sistema proporcional especial que favorece la aparición y el éxito de partidos regionales y, en consecuencia, dibuja un mapa de actores políticos que hace del sistema competencial y de la financiación autonómica un tema nuclear del debate político.

Curiosamente han sido muy pocos los que se han preguntado si el modelo de distribución de competencias que consagra la Constitución y su traducción en los Estatutos de Autonomía y en el sistema legal que se ha ido conformando, tiene o no una lógica económica. Sin embargo, el principal aspecto positivo que señalan los encuestados, como acabamos de indicar, es el de la cercanía. Se trata por tanto, de un argumento conectado con la eficiencia y eficacia en el gasto frente a otros de distinta naturaleza, como la capacidad

de elegir a los representantes autonómicos; un 21,5%, o la defensa de la identidad, un 13,1%. En Cataluña, en contra probablemente de la intuición de muchos, el valor de la proximidad sube todavía más, hasta el 50,2%. La defensa de la identidad también es más elevada en este caso y se sitúa en el 22,1%. En el País Vasco, un 25,9% destaca el significado positivo de elegir a sus propios representantes; un 36,7% la gestión cercana y un 22,8% la defensa de la identidad.

El debate político hasta hace bien poco ha venido gobernado para unos, por la necesidad de cerrar ya el modelo competencial y, para otros, por la afirmación de que hay que seguir profundizando permanentemente en el mismo hasta el extremo, si fuera necesario, de desbordar los límites constitucionales, si es que estos son incompatibles con las “legítimas aspiraciones” de los habitantes de la Comunidad Autónoma.

Una mayoría de los encuestados considera que el desarrollo autonómico ha sido positivo; 47,9%, pero hay un 26,4% para los que ha sido negativo. Para estos últimos, el aumento del gasto público y el aumento de las diferencias interregionales son los dos factores más negativos de la evolución del sistema.

En estos momentos, cuando el cumplimiento por parte de España de sus compromisos con la UE está sometido a escrutinio y cuando el mundo financiero se pregunta por nuestra solvencia, es cuando está empezando a prender con más fuerza el debate sobre

el elevado nivel de gasto autonómico, sus duplicidades, el carácter superfluo de una parte de las políticas públicas autonómicas, el excesivo endeudamiento, las debilidades del modelo de financiación o la incapacidad del Estado para ordenar la Hacienda Pública General.

## La situación financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas

El proceso de construcción del Estado de las Autonomías es innegable que ha conducido a un crecimiento importante y constatable del gasto público debido a la existencia tanto de solapamientos en los gastos como a la mayor presión de la demanda por parte de los ciudadanos de cada Comunidad. A ello hay que añadir que muchos ciudadanos en las Comunidades Autónomas no tienen la percepción de que los gastos que se realizan por sus gobiernos tienen que ser sufragados por sus impuestos, o por los impuestos de las futuras generaciones cuando existan elevados volúmenes de deuda pública a largo plazo como suele ser el caso. Esta falta de corresponsabilidad fiscal en cada territorio es una realidad que hace que los ciudadanos no anticipen que mayores gastos en su circunscripción conducen a mayores impuestos. Dado que hasta ahora el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas está basado fundamentalmente en transferencias o reparto de recaudaciones y que cada cinco años el sistema se renueva con un incremento en las aportaciones del gobierno central, existe una tendencia en las mismas a expandir el gasto de manera continua.

La mayoría de las Comunidades Autónomas incumplieron el objetivo de déficit del 2010. Algunas, como es el caso de Castilla-La Mancha, incurriendo en un déficit de más del 170% del previsto. Otras, como Murcia, Baleares, Cataluña o Valencia, oscilando en desviaciones entre algo más del 100% y el 50%. Por otro lado, el déficit del primer trimestre de 2011 ha sido del 0,46%, lo que de mantenerse, dará lugar a un déficit del 1,84% del PIB a final de año, muy superior al objetivo del 1,3%. Además, el peor comportamiento se encuentra, de nuevo, en las Comunidades Autónomas más endeudadas y que incurrieron en mayores déficits en 2010: Castilla-La Mancha, 0,97%; Baleares, 0,97% y Murcia, 0,89% que en términos anuales sitúa el desequilibrio entre el 3,88% y el 3,56% para estas Comunidades. Solo algunas de las Comunidades Autónomas que no estaban en situación tan delicada: Aragón, Rioja y Galicia, han logrado un superávit. Finalmente, el presupuesto de Cataluña para 2011 se presenta con un objetivo de déficit del 2,66%, el doble del asignado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El problema del déficit es, sencillamente, que hay que financiarlo y ello significa: o más impuestos o más endeudamiento. La deuda de las Comunidades Autónomas a finales de 2010 se situaba ya en el 10,9% del PIB. De acuerdo con los últimos datos disponibles del Banco de España para el primer trimestre de 2011, el endeudamiento ha aumentado hasta el 11,4% del PIB. No se trata solo de que el crecimiento de la deuda es persistente sino que desde que comenzó la crisis la cifra total de deuda autonómica se ha

doblado. En algunos casos como los de Baleares, Cataluña o Valencia, las cifras llegan al 16,3%, al 17,2% y al 17,4% mostrando un perfil de crecimiento más que preocupante. No nos debería extrañar que los mercados internacionales cierren sus puertas a conceder más préstamos, salvo que se acuda, como quiere hacer Cataluña, a emitir “bonos patrióticos”, es decir, con unos tipos de interés fuera de mercado. Los ingresos, tomando los datos del Observatorio Económico del BBVA, han caído, en promedio en los últimos tres años, un 5,5%. Finalmente, las perspectivas de crecimiento de la economía española, de un 0,8% para este año, hacen prácticamente imposible que las Comunidades Autónomas cumplan mayoritariamente con el objetivo de déficit del 1,3%.

Lo que estamos observando en estos momentos en los que España vive una de las mayores crisis económicas que ha conocido desde la instauración de la democracia, es la visible incapacidad del gobierno central de tomar medidas de reducción del déficit por su falta de capacidad real para decidir sobre los gastos y los presupuestos autonómicos. Es curioso que la UE pueda disciplinar a los Estados Miembros y que el Estado no pueda disciplinar el gasto de las Comunidades Autónomas.

¿Por qué hemos llegado hasta este punto? Hay razones muy evidentes y otras que lo son menos. Es evidente que tanto las Comunidades Autónomas como los Ayuntamientos, con una irracionalidad predecible, como señalaría el profesor Ariely, consideraron que las tasas de crecimiento de sus ingresos durante el largo

periodo reciente de bonanza económica durarían siempre y financiaron incrementos estructurales de gasto con ingresos coyunturales. Menos evidente resulta que para un político sea más difícil administrar el superávit que el déficit. Pero si pensamos en términos de incentivos, aunque resulte paradójico, los ciudadanos ven con claridad las mejoras en su ciudad o en sus Comunidades Autónomas y así lo manifiestan en las encuestas; pero no perciben con la misma nitidez el coste que ello supondrá en términos de más impuestos o más deuda y mucho menos en términos de un menor ahorro público. Cuando, además, no está claro si los mayores gastos en un Ayuntamiento o en una Comunidad Autónoma los terminarán pagando los vecinos o los habitantes de la Comunidad Autónoma, o el resto de los ciudadanos, resulta de todo punto improbable que todos los responsables políticos actúen de manera razonable y prudente en la gestión de las finanzas públicas.

Ahora que la crisis económica se ha instalado con toda su crudeza es cuando los ciudadanos lo están percibiendo plenamente. Ello ha hecho políticamente posible plantear un programa electoral que gire en torno a la austeridad, la eficiencia y el control del gasto y que esta estrategia haya colaborado al éxito de algunas formaciones políticas en las recientes elecciones locales y autonómicas.

### Posiciones ante el debate: ¿Está en crisis el modelo?

Si esta es la situación, el debate que ahora se abre es hasta qué



punto se pueden adoptar medidas que inviertan la situación. Para algunos, los actuales mecanismos de coordinación y cooperación entre las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado son suficientes o tan solo bastaría con ajustar estos procedimientos. Para otros, es necesario reforzar la posición del Estado, su papel de “*primus inter pares*”, para que pueda dirigir la economía y las principales políticas de gasto. También hay partidarios, y así figura en los programas de algunos partidos políticos con representación parlamentaria, de que el Estado asuma nuevamente competencias que en su día se cedieron a las Comunidades Autónomas. Es el caso de Unión Progreso y Democracia que respecto a la educación señala: “La devolución al Estado de las competencias en educación para garantizar un sistema educativo nacional unitario, compatible con la estructuración de España en Comunidades Autónomas. Éstas seguirían desempeñando tareas de gestión y mantendrían algunas competencias en este terreno, pero siempre de acuerdo con el principio de un plan de estudios básico igual en todas ellas. Esta devolución de la competencia educativa al Estado se realizará mediante la correspondiente reforma de la Constitución, y se desarrollará legislativamente buscando el mayor acuerdo con las Comunidades Autónomas y los representantes de profesores, centros educativos y otros legítimos intereses”.

A modo de resumen, podría señalarse que las principales cuestiones que hoy están en el debate público son las siguientes:

1. El elevado déficit de las Comunidades Autónomas.

2. El elevado nivel de endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

3. El crecimiento del gasto en Sanidad y Educación que representan entre un 60% y un 80% aproximadamente, según los casos, del presupuesto de la Comunidad Autónoma.

4. El volumen alcanzado en términos de empleados públicos y número de entidades instrumentales creadas por las Comunidades Autónomas.

5. Las duplicidades en muchos gastos que realizan simultáneamente los distintos niveles de Administración

Se trata de problemas que, no por complejos, carecen de solución. La economía y la teoría del federalismo fiscal nos brindan un buen número de herramientas. La cuestión radica en que cada posible solución lleva implícita una opción ideológica respecto de cuáles de los principios que necesariamente entran en conflicto deben prevalecer. Estamos pues ante opciones de economía política y por tanto no exentas de contenido ideológico.

La cuestión clave es si la necesidad de resolver con urgencia las cuestiones apuntadas es suficiente para que los ciudadanos y los líderes políticos acepten una alteración en la jerarquía de los principios que han venido inspirando el desarrollo del modelo hasta la fecha y que nos han llevado al punto en el que nos encontramos.

Si antepone el principio de eficiencia, la teoría plantea que, dentro del conjunto de bienes públicos, hay una categoría, los bie-

nes públicos locales, que son aquellos servicios cuyo consumo está limitado geográficamente a aquellos que residen en un ámbito territorial determinado. En estos casos, los niveles de gobierno más reducidos, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, están en una mejor posición que el gobierno central para determinar el nivel al que hay que prestar el servicio y adaptarse a las características de la demanda local del mismo. Por el contrario, desde el gobierno central, al tener que prestar el servicio de una manera uniforme en todo el territorio nacional, no va a ser tan eficiente y se producirán por ello pérdidas en el bienestar de los ciudadanos. Ahora bien, la primera pregunta que surge es si el conjunto de competencias que ahora ejercen los Ayuntamientos, pero sobre todo las Comunidades Autónomas, responden a ese principio.

Por otro lado, de acuerdo con los datos de las encuestas, más de un 67% de la población no quiere diferencias en la prestación de servicios. Es decir, considera que el principio de igualdad en todo el territorio nacional debiera predominar sobre otros principios.

La mayoría de los gobernantes en las Comunidades Autónomas, especialmente en las regiones más ricas y sobre todo los partidos nacionalistas, defienden la primacía del criterio del territorio sobre el criterio del individuo. Así se defiende que el análisis de las contribuciones a la Hacienda Pública versus las prestaciones que se obtienen de ella debe ser evaluado sobre la base del principio territorial y no del personal: las balanzas fiscales. O que las inversiones se deben asignar, sobre la base de una determinada proporción, sea

esta la contribución al PIB o la población, al territorio de cada Comunidad Autónoma, pero no en función del equilibrio o la vertebración del conjunto del territorio nacional. O que la proporción de becas concedidas u otras ayudas debe mantenerse constante en función de la población de cada Comunidad Autónoma y no en función de las necesidades de cada individuo en comparación con su nivel de renta en términos nacionales, lo que por pura lógica llevaría a la concesión de más becas a estudiantes en las regiones comparativamente más pobres.

La proyección del principio del territorio de la Comunidad Autónoma como criterio de delimitación y definición de la acción política ha supuesto en el campo, por ejemplo, de la educación, no solo que las inversiones relativas al número de centros y su ubicación adoptados por cada Comunidad Autónoma dé como resultado un marco ineficiente a nivel nacional, sino que los contenidos educativos hayan venido también guiados por el criterio de diferenciarse hasta el límite que marcan los Reales Decretos de contenidos mínimos. O en la Sanidad, dando lugar a un resultado de número de hospitales y centros de salud que si se hubiesen decidido a nivel nacional sería otro y estableciéndose cada vez más Carteras de servicios diferenciadas.

Desde esta perspectiva, para algunos, el catálogo de problemas que resumíamos anteriormente debería ampliarse más allá de los aspectos financieros concluyendo que no solo hay un mal diseño en ese orden sino que el modelo conjunto como tal tiene quiebras

que requieren la devolución de competencias al Estado. Pero el propósito de esta contribución no es valorar, analizar y proponer soluciones al conjunto del sistema sino abordar las cuestiones de orden económico, financiero y presupuestario, que no son pocas, pero no son todas.

### ¿Es el marco normativo de la Hacienda de las Comunidades Autónomas adecuado para la situación actual?

Los principios básicos de la organización y la ordenación financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está contenida en el título 8º de la Constitución y tiene su concreción en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada en parte por la normativa en materia de Estabilidad Presupuestaria y en los Estatutos propios de cada Comunidad Autónoma.

Los artículos 148 y 149 establecen las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía y las que son competencia exclusiva del Estado respectivamente. El artículo 149.3 juega como un precepto de cierre en el sentido de que las competencias no atribuidas expresamente al Estado podrán ser asumidas por las Comunidades a través de sus Estatutos y las no asumidas por las Comunidades Autónomas corresponderán al Estado. El artículo 150.2 permite transferir o delegar en las Comunidades Autónomas competencias de titularidad estatal que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o

delegación. El artículo 150.3 permite al Estado dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las normas de las Comunidades Autónomas incluso respecto de materias atribuidas a su competencia cuando lo exija el interés general. Finalmente, el artículo 156 consagra la autonomía financiera de las Comunidades para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo al principio de coordinación con la Hacienda Estatal.

Hay un último artículo, el 155, que ante un grave incumplimiento de las leyes que atenten contra el interés general, el gobierno puede poner en marcha un mecanismo que le permite eventualmente obligar a la Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones.

La ley de Estabilidad Presupuestaria dispone (art. 2) que es de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas, así como a los entes y organismos públicos dependientes de aquélla. Dispone asimismo (art.10.4) que el cumplimiento del objetivo de estabilidad se tendrá en cuenta en la autorización de operaciones de crédito y emisiones de deuda de las Comunidades Autónomas. El incumplimiento del objetivo de estabilidad que consista en un mayor déficit del fijado requerirá la formulación de un plan económico-financiero de reequilibrio a tres años, con un contenido y alcance predeterminado (art. 10.2).

Desde el punto de vista de las facultades que tiene el Estado para ejercer la coordinación de la actividad financiera de las

Comunidades Autónomas con la Hacienda del Estado, es especialmente crítico el artículo 2 de la LOFCA que dispone que la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.

Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado (art.3) se crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas con la competencia, entre otras, de actuar como órgano de coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.

La LOFCA también regula el régimen de autorizaciones de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, señalando que podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería, así como operaciones de crédito por plazo superior a un año, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.
- Que el importe total de las anualidades de amortización no

exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. No se consideran financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

Las operaciones de crédito anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

La cuestión relevante aquí es si, a la vista de la situación de incumplimiento por un buen número de Comunidades Autónomas de sus compromisos de déficit, el marco normativo anterior permite al Estado adoptar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de déficit que exige la pertenencia a la Unión Monetaria. En segundo término, si las acciones que sea necesario



adoptar son viables desde la perspectiva de “economic policy”.

### ¿Cuál es la política correcta?

Desde un punto de vista teórico, el Estado se encuentra en una situación que se denomina de “gestión indirecta”. Tiene la responsabilidad ante la UE de cumplir unos compromisos de orden financiero y presupuestario – responsabilidad directa – pero su cumplimiento depende en parte del comportamiento que tengan unos terceros, en este caso, las Comunidades Autónomas sobre los que tiene unos instrumentos de acción limitados – control indirecto –. El problema se puede resolver de dos formas: por la vía de la negociación o por la vía de reformar el marco de la relación de tal forma que el Estado tenga los instrumentos de control necesarios. También puede suceder que el Estado, aún disponiendo de un marco normativo suficiente, esté manteniendo una conducta de no ejercer suficientemente las competencias que tiene atribuidas.

Es evidente que la vía de la negociación no está funcionando debidamente. Las Comunidades Autónomas incumplieron los objetivos de déficit en 2010 y lo van a volver a hacer, a tenor de la información de que disponemos a la fecha de hoy, en 2011. En consecuencia, parece evidente que el Estado necesita o bien reforzar jurídicamente su posición para imponer determinados compromisos financieros y presupuestarios ya que de los que hoy dispone no son suficientes, y/o ejercer con más determinación las competencias que ya tiene atribuidas.

Parece haber un cierto consenso entre los dos principales partidos, Partido Popular y PSOE, que la política de control del endeudamiento en los supuestos descritos no es suficiente y están dispuestos a establecer un techo de gasto a las Comunidades Autónomas que complemente la anterior. En mi opinión, el establecimiento del techo de gasto tiene un fundamento inmediato en las facultades de coordinación que la Constitución y la LOFCA respectivamente reconocen al Estado.

Es evidente que el Estado tiene que asumir decididamente sus competencias de ordenación de la actividad económica y la Hacienda y decidir sobre el endeudamiento y el gasto de las Comunidades Autónomas; pero no es suficiente. No basta con actuar resueltamente sobre el nivel de gasto presupuestario tratando de conseguir la vuelta al equilibrio mediante recortes y ajustes. Es necesario replantearse a fondo las políticas públicas de las autonomías, solo así podrá reconducirse de manera sostenible el gasto público. Desde mi punto de vista, el Estado y las Comunidades Autónomas deberían plantearse como mínimo las siguientes cuestiones:

1. Política Económica General. ¿Qué papel debe jugar el Estado respecto de las Comunidades Autónomas para asegurar los equilibrios macroeconómicos?

2. Evaluación de Políticas. ¿Qué políticas se están siguiendo que deberían abandonarse porque en términos de coste-beneficio,

coste-eficacia y resultados que se persiguen no tienen sentido?

3. Principio de subsidiariedad. ¿Qué políticas se están siguiendo que suponen una duplicidad con las desarrolladas por otros niveles de gobierno a quienes les corresponde la competencia?

4. Financiación correcta. ¿Qué actividades son susceptibles de exigir el pago de precios, precios públicos y tasas que financien el coste de su prestación?

Cada uno de los puntos anteriores requiere un análisis y un desarrollo que excede con mucho las pretensiones de este artículo. Sin embargo, el primer punto es nuclear para nuestros propósitos. Un buen número de las aportaciones recientes respecto del modelo de las Comunidades Autónomas apuntan como uno de los problemas más importantes, desde el punto de vista económico, el de la escala insuficiente. Estos problemas aparecen cuando el tamaño de la jurisdicción comparado con el tamaño óptimo para la provisión del servicio presenta un desequilibrio importante. Desde esta perspectiva sería lógico que Comunidades Autónomas de ámbito territorial pequeño no tuviesen, por ejemplo, una universidad presencial, o no haya centros para tratamiento de enfermedades específicas en cada una de ellas. Por otro lado, este mismo hecho conduce a que las Comunidades Autónomas de mayor tamaño, en términos de población y en concreto sus ciudades más importantes, puedan sufrir problemas de congestión. Para evitar los problemas de escala

sub-óptima, se deberían analizar las decisiones de provisión de servicios desde la perspectiva territorial más amplia posible. Una buena parte del gasto autonómico, como hemos apuntado, deriva precisamente de las políticas de Salud y de Educación de cada Comunidad Autónoma. Este gasto podría ser mucho menor si las decisiones respecto al número de centros educativos, universidades y campus, clínicas y hospitales, se decidiesen de manera centralizada. Lo mismo cabe decir respecto de los servicios que se deben prestar en cada centro, sean estos sanitarios o educativos, y las ventajas de la especialización sobre un ámbito espacial como es el territorio nacional. Igual que carece de lógica (no solo económica sino política también, en este caso) que haya una política exterior o de defensa autonómica, tampoco la tiene que el Estado no intervenga en el diseño de la dotación nacional de infraestructuras educativas y sanitarias, que acaban siendo determinantes de las necesidades de personal y servicios y por tanto del volumen de gasto.

Los ciudadanos demandan de manera creciente racionalidad de los dirigentes políticos y son conscientes de que el modelo de decisiones descoordinadas así como la duplicidad de gastos a los que conduce el afán de trascender al propio sentido que tiene la Comunidad Autónoma, no son admisibles por más tiempo.

Es muy revelador asimismo que ante la pregunta de cómo creen los ciudadanos que son las relaciones entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, un 38% señale que son de enfrentamiento, frente a un 27,4% que las considera de colabora-

ción o un 20% que las estima de subordinación.

La respuesta es ilustrativa y muestra que las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas son percibidas por los ciudadanos como relaciones de competencia y no de cooperación. Y en buena medida es así. Las relaciones han venido siendo presididas y no cabe esperar que cambien en un futuro próximo, por una buena dosis de confrontación. Ante estos frecuentes desencuentros la solución no ha sido la de buscar los valores de la cooperación sino que se han resuelto la mayoría de las veces con la cesión del Estado ante la mayor constancia y presión de las Comunidades Autónomas.

No hay una opinión unánime respecto a si atribuir un mayor papel coordinador al Estado requiere o no un cambio constitucional. Yo me adscribo a la corriente de los que piensan que no y que el Estado tiene un largo recorrido para ejercer estas competencias de las que ha venido haciendo dejación en muchos ámbitos. Creo que sin esa actuación decidida no resolveremos una buena parte de los problemas de orden financiero y presupuestario que tenemos, y creo además que tendría una buena acogida por parte de los ciudadanos españoles. En definitiva, el marco constitucional y las normas que regulan las relaciones económicas, financieras y presupuestarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas permiten que el Estado adopte esa posición de coordinación y de “*primus inter pares*” a la que antes me refería. Muchas de las disfuncionalidades que hoy presenta el sistema en su conjunto, y no son pocas,

se resolverían si el Estado cambiase de actitud y no hiciera dejación de sus responsabilidades. Si no renunciara a plantear conflictos de competencias en todos los supuestos en los que fuera pertinente. O si el sistema de financiación retomara el principio de financiación condicionada en algunos supuestos. No creo que la vía de la devolución de competencias al Estado sea la solución. Nos sumiría en un proceso infinito de desgaste y sin duda, en una reforma a fondo de la Constitución, cuando hay soluciones que pueden ser más eficaces sin remover el sistema en sus cimientos. Además, los ciudadanos piensan y con razón que el Estado de las Autonomías ofrece un balance positivo en la mayoría de los órdenes. Ahora bien, en todo caso, estos son sólo dos de los cuatro puntos señalados. La revisión de las políticas públicas y la financiación correcta de los servicios públicos deberían completar las acciones para resolver de manera sostenible la situación actual de las finanzas públicas.