

Jesús Fernández-Villaverde
Francisco de la Torre

La factura del cupo catalán

Privilegios territoriales frente a ciudadanía

ÍNDICE

1. De acuerdos y singularidades	9
2. ¿Cómo está organizada España territorialmente? ...	31
3. ¿Cómo hemos llegado a esta organización territorial?	41
4. ¿Cómo recaudamos? Un poco de cultura fiscal básica	71
5. ¿Cómo nos gastamos lo que recaudamos (y algo más)?	97
6. ¿Cómo financiamos las Comunidades Autónomas del régimen común?	125
7. El régimen foral del País Vasco y Navarra	153
8. ¿Qué dice el acuerdo PSC-ERC?	181
9. La soberanía fiscal de Cataluña y sus consecuencias (I): fragmentar la Agencia Tributaria	193
10. La soberanía fiscal de Cataluña y sus consecuencias (II): el espacio fiscal propio	209
11. La inconsistencia temporal de la «cuota de solidaridad»	215

12. El principio de ordinalidad es la peor idea de todas	235
13. Crecimiento, inversión y deuda autonómicas	247
14. Madrid	271
15. Una comparación: los presupuestos de Madrid y Cataluña	295
16. Conclusiones y una (modesta) propuesta de reforma del sistema	309
<i>Apéndice 1.</i> Un sistema federal: Estados Unidos	325
<i>Apéndice 2.</i> Otro sistema federal: Alemania	341
<i>Agradecimientos</i>	353

DE ACUERDOS Y SINGULARIDADES

El 29 de julio de 2024, tras largas y tensas jornadas de negociación, se anunció el acuerdo de investidura entre el Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) que permitió a Salvador Illa alcanzar la presidencia de la Generalidad de Cataluña.¹ Este acuerdo incluía, como punto fundamental, impulsar un concierto económico («un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal») para Cataluña. Esa «financiación singular» era una anhelada aspiración del nacionalismo catalán y un punto central en el proceso soberanista, el *procés*, iniciado en 2012.²

¹ El texto íntegro del acuerdo (en español) se puede encontrar en: <https://www.dropbox.com/scl/fi/vyu43g7u4zeo6u4pjdig8/acuerdo-de-investidura-entre-el-partido-de-los-socialistas-de-cataluna-y-esquerra-republicana-de-cat.pdf?rlkey=pw7to1xk2ihci8c12s3w2o7ui&dl=0>. En este libro emplearemos el español para referirnos a lugares e instituciones (Gerona o República Federal de Alemania, no *Girona* o *Bundesrepublik Deutschland*). Seguimos, por ello, la recomendación de la Real Academia Española en <https://www.rae.es/dpd/Gerona>. Para nombres de organizaciones, como el PSC, que usa versiones en español y, este caso, catalán, o textos jurídicos y acuerdos, empleamos la versión española siempre que esté disponible.

² Artur Mas, en aquel entonces presidente de la Generalidad de Cataluña, se reunió con Mariano Rajoy, presidente del Gobierno, el 20 de septiembre de 2012 para presentarle el «pacto fiscal» aprobado por el Parlamento de Cataluña el 25 de julio anterior. Este pacto fiscal buscaba

Al poco de publicarse este acuerdo, los dos autores de este libro, Jesús Fernández-Villaverde, profesor de economía en la Universidad de Pensilvania, y Francisco de la Torre Díaz, inspector de hacienda, exdiputado del Congreso y autor de dos libros sobre hacienda pública en España,³ decidimos, tras una larga conversación telefónica, comenzar una serie conjunta de tres entradas extensas en *El Confidencial*, donde Jesús mantiene una tribuna mensual, *La Mano Visible*.⁴ Habíamos llegado a la conclusión de que, de materializarse este concierto previsto en el acuerdo PSC-ERC, nos encontraríamos con el cambio político más significativo que ha experimentado España desde 1978 y que, por tanto, era imperativo analizar las consecuencias de la «financiación singular» con el detalle y rigor necesarios.

Nos sorprendía, además, que muchos de los artículos de la prensa tradicional y digital sobre este tema eran muy pobres en su análisis y, en su gran mayoría, con muy pocos números a pesar de que el acuerdo era, básicamente, sobre números. Algunas afirmaciones, como que Cataluña estaba dando el primer paso en un sistema que se podría generalizar al resto de España, nos parecían temerarias, por atentar contra las reglas de la contabilidad (¿habían mirado los autores el presupuesto del Estado incluso una sola vez?), e ilógicas (¿cómo se puede generalizar lo que se aspira a que sea «singular»?).

Casi más difícil de explicar era que los partidos contrarios al acuerdo, Partido Popular (PP) y Vox, no parecían ser capaces de

imitar el concierto económico del País Vasco. La negativa de Rajoy a negociar este pacto fiscal fue el pistoletazo de partida del llamado *procés*.

³ *¿Hacienda somos todos?: Impuestos y fraude en España*, Debate, Madrid, 2014; *¿Y esto quién lo paga?: Economía para adultos*, Debate, Madrid, 2023.

⁴ El título es un homenaje a unos de los libros de historia económica favoritos de Jesús, el del gran Alfred CHAMBER, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Belknap Press, Cambridge, 1977 [Hay trad. cast.: *La mano visible: La revolución de la gestión en la empresa norteamericana*, Ediciones de Belloch, Barcelona, 2008]. El autor estadounidense jugaba con la famosa expresión de Adam Smith de la «mano invisible» del mercado para enfatizar que, en la práctica, alguien tenía que tomar las decisiones de asignación de recursos en las modernas empresas de gran tamaño.

articular una alternativa coherente a este acuerdo o explicar a los españoles los motivos de preocupación que la «financiación singular» despertaba. La falta de una oposición crítica era pavorosa.

¿Por qué unimos fuerzas?

El motivo que nos llevó a colaborar en esta tarea era doble. El primero, más personal, es que nos conocemos desde hace más de tres décadas, pues fuimos compañeros de promoción del E-3 en ICADE (¡y en la mili!, que quizás cree lazos afectivos aún más profundos). Durante estos treinta años largos de amistad hemos hablado centenares de veces sobre política económica en España (incluidas, para asombro de nuestros compañeros de la mili, durante las largas marchas topográficas en las montañas del Pirineo catalán). No siempre hemos estado de acuerdo el uno con el otro (en muchas ocasiones hemos votado a partidos distintos), pero siempre hemos compartido el deseo de ayudar, en la medida en la que podamos, para que las cosas vayan un poco mejor en España. Y a los dos nos parecía que, con el acuerdo PSC-ERC las cosas no solo no iban a ir mejor, iban a ir peor, mucho peor.

El segundo motivo es que los conocimientos de los autores de este libro son complementarios. Jesús es profesor de economía en la universidad, se gana la vida escribiendo artículos académicos y ve las cosas desde la perspectiva de alguien que vive en el «exilio» universitario desde 1996. Francisco es inspector de hacienda y, como exdiputado del Congreso, conoce los entresijos de la política fiscal desde la experiencia propia y está mucho más familiarizado con nuestro ordenamiento jurídico. A Jesús, en cambio, aunque también es licenciado en derecho, se le han olvidado ya muchas cosas y a menudo se conoce mejor la jurisprudencia de la Corte

Suprema de Estados Unidos, por lo que le cuentan sus compañeros de la Escuela de Derecho de su universidad, que la de nuestro Tribunal Constitucional.

Aunque queríamos centrarnos en los aspectos económicos de la financiación autonómica, los temas jurídicos juegan un papel integral y raramente se leen análisis que engranen economía y derecho de manera satisfactoria. Juntando las perspectivas de Jesús y Francisco quizás podíamos aportar algo con cierto valor al debate nacional y el lector beneficiarse de una explicación más clara en un tema tan complejo y polémico como la financiación autonómica.

De tres entradas a un libro

Las tres entradas recibieron muy buena acogida entre los lectores de *El Confidencial* y las redes sociales. Pronto nos surgió la idea de reunir el material contenido en las entradas, reescribirlo donde fuera necesario, reordenarlo para evitar repeticiones o mejorar la presentación y extenderlo a un libro.

Por ejemplo, no pudimos comenzar nuestra serie con una descripción general de la organización territorial de las administraciones públicas en España porque hubiese retrasado el núcleo del argumento en exceso. Sin embargo, como quedaba claro en los comentarios que dejaban los lectores a nuestras entradas, una exposición completa requiere de esas bases de conocimiento.

El lector notará que en las próximas páginas aparece una buena parte del material de nuestras tres entradas originales, aproximadamente una sexta parte del libro, incluyendo párrafos copiados tal cual. Hemos reutilizado estos textos sin cambios cuando consideramos que ya cumplían su propósito en términos de claridad

y solidez argumentativa. Reescribir lo que ya estaba bien no tenía sentido.⁵

Las otras cinco sextas partes del libro son nuevas por completo. Este contenido adicional incluye la presentación de nuevo material, el desarrollo más profundo del material existente y la refinación del análisis. Por ejemplo, hemos revisado nuestra posición respecto al espacio fiscal disponible para incrementar la financiación de la Generalidad, y ahora creemos que es más reducido de lo que originalmente habíamos estimado.

A la vez, hemos resistido, lo mejor que hemos podido, la tentación de escribir una monografía extensa y técnica. Por razones de espacio, y por no hacer una lectura interminable, simplificaremos y dejaremos cosas fuera.⁶ No es este un libro de hacienda pública ni un volumen destinado a especialistas, porque creemos que este es un debate tan importante que todos los españoles, al margen de su formación, deben de tener acceso a las ideas principales en disputa.

Existe muchísima confusión sobre el acuerdo PSC-ERC, en parte interesada, pero también derivada de mucho desconocimiento del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de sus objetivos, desconocimiento que sorprendentemente a menudo llega a personas que deberían saber más sobre este tema, tanto del mundo de la política como del periodismo.

Por esta razón, el lector encontrará en muchas ocasiones frases como «es importante aclarar una confusión común que hemos ob-

⁵ También recogeremos y actualizaremos las ideas de otras entradas de *La mano visible*. Por ejemplo, cuando hablemos del creciente peso de Madrid en la economía de España (estas últimas entradas fueron escritas por Jesús con Tano Santos, profesor de la Escuela de Negocios de Columbia, pero Tano no ha colaborado con este libro y no tiene responsabilidad en el mismo).

⁶ Todos los aspectos más técnicos que consideramos indispensables los hemos trasladado a notas a pie de página, como esta. Hemos diseñado el texto principal de forma que omitir las notas no implique una pérdida sustancial de información para los lectores que no necesiten esos detalles adicionales.

servado en muchas fuentes». En estos casos, hemos optado por no citar a nadie en particular para evitar señalar a personas concretas, algo que aporta poco beneficio. Sin embargo, en todos los casos sería sencillo documentar decenas de ejemplos, tanto en publicaciones como en redes sociales, que evidencian esas confusiones y errores.⁷

Tenemos también en la cabeza como público objetivo a muchos estudiantes de economía, ciencias políticas y derecho que anden buscando una exposición sencilla de nuestro sistema de financiación autonómica, pero que carezcan de tiempo para manejar un manual de hacienda pública territorial completo. Por eso, pedimos por adelantado perdón a los académicos y expertos en política fiscal por las posibles imprecisiones (o falta de suficientes matizaciones) que nuestros argumentos puedan tener. Aunque citaremos libros y artículos académicos cuando sea imprescindible, no citaremos con la misma profusión que un trabajo para una revista científica.

El Estado fiscal

¿Por qué creemos que merece la pena leer este libro? Porque el sistema fiscal es la columna vertebral de un Estado moderno y todo lo demás, desde las autopistas a defensa o la sanidad pública dependen de él. Si a uno le interesa cualquiera de los bienes y servicios públicos que las administraciones públicas suministran

⁷ Como anécdota: alguien argumentaba hace poco que un problema del sistema electoral español, que supuestamente otorga un peso excesivo al nacionalismo en las Cortes Generales, era que el reparto de diputados en el Congreso no se había modificado desde 1977, a pesar de los cambios demográficos. ¿Se ha fijado esta persona en la papeleta electoral que utiliza en cada elección general? El País Vasco, por ejemplo, ha pasado de tener 21 diputados en 1977 a 18 en 2023, precisamente debido a su pérdida de peso relativo en la población.

o le importan las transferencias sociales, entonces el sistema fiscal (y su estructura territorial) también tienen que gozar de la máxima importancia.

Joseph Schumpeter, uno de los grandes economistas de toda la historia, dedicó mucho de su tiempo a pensar acerca de los sistemas fiscales, tanto que acabó de fugaz ministro de hacienda de la República de Austria Alemana durante unos meses de 1919.⁸ En una conferencia magistral de 1918 en Viena que pronto se convirtió en un clásico del pensamiento económico, Schumpeter caracterizó el Estado moderno surgido del feudalismo como un «Estado fiscal», casi un pleonismo para él, pues «Estado» y «fiscal» eran prácticamente equivalentes.⁹ Los impuestos no solo crearon el Estado, sino que conformaron su estructura fundamental, desde los detalles más pequeños a los grandes elementos de este.

No deja de ser significativo que los dos eventos que inauguran la era contemporánea y las formas políticas asociadas a la misma, la Guerra de Independencia en Estados Unidos y la Revolución francesa, están íntimamente ligados a temas fiscales. Ambos eventos surgen de los conflictos derivados de quién y cómo ha de pagar impuestos.

En el caso de Estados Unidos, como veremos en el apéndice 1, la disputa consistía en si el Parlamento en Westminster tenía la competencia legislativa para crear impuestos en las colonias británicas de América del Norte con los que paliar la altísima deuda pública británica en aquel momento. En el caso de la Revolución francesa, los Estados Generales de 1789 fueron convocados para

⁸ Schumpeter es, además, el antepasado académico de Jesús, con lo que le tenemos un especial cariño. Schumpeter fue el director de tesis del director de tesis (Paul Samuelson) del director de tesis (Lawrence Klein) del director de tesis (Tim Cooley) del director de tesis de Jesús (Lee Ohanian). Y sí, se llamaba la República de Austria Alemana (*Republik Deutsch-Österreich*).

⁹ Joseph Alosius SCHUMPETER, *Die Krise des Steuerstaats (Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie)*, Graz y Leipzig, 1918 [Hay trad. cast.: *La crisis del Estado fiscal*, versión en español cortesía de la *Revista Española de Hacienda Pública* en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1068736.pdf>].

remediar la crisis fiscal de la monarquía francesa. Ambas crisis fiscales tenían el mismo origen: los gastos militares inusitados causados por la Guerra de los Siete Años (1756-1763).

En el caso de España, el mejor ejemplo de la idea de Schumpeter fue la transición democrática y la reforma fiscal que la acompañó. Sin la reforma fiscal de 1977 (y las diferentes modificaciones que la siguieron, casi siempre con el mismo espíritu) no se podría haber incrementado la capacidad recaudatoria de la hacienda pública, acabar con la regresividad del sistema anterior y acometido los cambios en la estructura de gasto público que trajo la democracia.¹⁰ El sistema fiscal de la dictadura, que por muchos motivos de economía política era con probabilidad irreformable, había limitado la capacidad de actuación del Estado, en especial en respuesta a la crisis del petróleo de 1973 y el agotamiento del proceso de convergencia económica iniciada por el Plan de Estabilización de 1959.¹¹

Lo más interesante del argumento de la íntima conexión entre la forma política de un estado y su sistema fiscal es que no depende de si uno aprueba o rechaza la reforma fiscal de 1977. Los que aprueban esta reforman defienden que sin reforma tributaria no hubiese sido posible extender el Estado del bienestar y descentralizar España, unos objetivos que valoran de manera positiva. Los que se oponen a la reforma defienden exactamente la misma idea: que sin ella no habría sido posible extender el Estado del

¹⁰ Las principales medidas de la reforma fueron la Ley 50/1977 de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, de 14 de noviembre de 1977 (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-27150>); la Ley 44/1978 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 8 de septiembre de 1978 (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-23326>) y la Ley 61 de 1978 del Impuesto de Sociedades de 27 de diciembre (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31230>).

¹¹ El modesto inicio de un proceso de reforma fiscal en 1973 le costó al ministro de Hacienda de entonces, Alberto Monreal Luque, el cargo de manera fulminante. Muchos de los problemas económicos que España sufrió entre 1975 y 1985 fueron consecuencia directa de todas las reformas que se aplazaron durante los últimos años del franquismo.

bienestar y descentralizar España, excepto que para este segundo grupo estos objetivos se valoran de forma negativa.

Es decir que si uno cambia el sistema fiscal, como busca el acuerdo PSC-ERC, uno cambia el estado. Y cambiar el estado no se puede hacer de prisa y corriendo o, peor aún, por alcanzar unos objetivos políticos coyunturales. Un cambio de tal importancia requiere una reflexión ordenada y eso es lo que queremos acometer en este libro.

De economía a economía política

En este libro recurriremos con frecuencia a las lecciones de la economía política, aunque, para hacer la exposición más amena, no siempre lo mencionemos de forma explícita.

La economía política es la rama de la economía que analiza cómo las instituciones y el contexto político determinan las decisiones económicas. Los políticos no actúan al azar; sus decisiones responden a objetivos concretos que, en muchos casos, no buscan maximizar el bienestar de los ciudadanos, sino atender otros intereses.¹²

Un ejemplo sencillo aclara la utilidad del enfoque de economía política. Dos celebrados economistas, Gary S. Becker y Casey B. Mulligan, demostraron que sistemas impositivos más eficientes causan más gasto público pues permiten recaudar más impuestos con menos distorsiones. Paradójicamente, aquellas personas que prefieran menos gasto público tal vez deberían oponerse a decisiones que hagan el sistema fiscal más eficiente.¹³

¹² El libro de texto clásico de esta área es Torsten PERSSON y Guido TABELLINI, *Political Economics: Explaining Economic Policy*, The MIT Press, Cambridge, 2002.

¹³ Gary BECKER y Casey B. MULLIGAN, «Deadweight Costs and the Size of Government», *Journal of Law & Economics*, 46, núm. 2, 2003, pp. 293-340.

Una idea central de este libro es que toda la búsqueda de una «financiación singular» para Cataluña viene motivada por una estructura de gasto excesiva de una Generalidad de Cataluña que ha creado una administración pública autónoma sobredimensionada. Cataluña no está infrafinanciada; Cataluña lleva gastando en exceso desde hace décadas.

Una «financiación singular» no solo no aliviará estos problemas de gasto excesivo de la Generalidad de Cataluña, sino que lo más probable es que los agudice, con nefastas consecuencias para el bienestar de los catalanes en el largo plazo. Esto es algo que quizás no se ha dicho lo suficiente: el acuerdo PSC-ERC es malo para todos los españoles, vivan o no en Cataluña.

«¡Esto no va a salir!»

Una respuesta recurrente que recibimos a nuestras tres entradas en *El Confidencial* fue: «¡Esto no va a salir!». El argumento era que estábamos perdiendo nuestro tiempo (y el de nuestros lectores), porque este acuerdo PSC-ERC de «financiación singular» terminaría en aguas de borrajas.

Creemos que esta respuesta no es satisfactoria por tres razones. Primero, refleja una actitud muy castiza de restar importancia a los acuerdos entre partidos políticos, bajo la creencia de que, al final, «la sangre no llegará al río». O como decía el chiste sobre el sentimiento popular en Viena durante la Primera Guerra Mundial: «La situación es desesperada, pero no sería».

Sin embargo, los acuerdos políticos no se detienen por sí solos, sobre todo cuando tanto el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) como Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) tienen sólidos motivos para impulsar su cumplimiento. Ya hemos visto ejemplos concretos de su implementación, como el reparto del im-

puesto a la banca aprobado por el Congreso de los Diputados a finales de 2024, que analizaremos en el capítulo 12.

Además, la maquinaria burocrática —comisiones de expertos y grupos de trabajo— para ejecutar el resto del acuerdo ya está en marcha. Como publicaban recientemente los medios de comunicación, el Gobierno de España y la Generalidad ya han celebrado la primera reunión de la Comisión Mixta para Asuntos Económicos y Fiscales con los preparativos para que Cataluña pueda gestionar de forma íntegra en 2026 el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF).¹⁴

En segundo lugar, porque el acuerdo PSC-ERC establece un precedente sobre lo que un partido nacional, en este caso el PSOE, puede aceptar en una negociación política. Incluso si el acuerdo actual no prospera, por ejemplo, en caso de elecciones anticipadas en 2025, es fundamental analizarlo para evitar que se convierta en otro de esos «mitos» sobre nuestro sistema político que circulan sin contexto ni crítica, en este caso el «gran acuerdo de financiación de 2024 que se frustró por las elecciones».

En tercer lugar, porque ignorar el acuerdo refuerza la frivolidad con la que a menudo se responden las propuestas políticas en España: o se desprecian (solo para lamentarse cuando se llevan a cabo), o se analizan con superficialidad dentro del ciclo informativo de la semana. Las ideas importan y tienen consecuencias en el largo plazo; una vez que se cambia la percepción del mundo, la realidad termina adaptándose a esa percepción.¹⁵

¹⁴ Por ejemplo, Alberto D. PRIETO, «Moncloa inicia la negociación con la Generalitat para que Illa recaude ya todo el IRPF en 2026», *El Español*, https://www.elespanol.com/espana/politica/20250127/moncloa-inicia-negociacion-generalitat-illa-recaude-irpf/919408169_0.html. Sobre la reunión de la Comisión Mixta de Asuntos Fiscales Estado-Cataluña de 28 de febrero de 2025, <https://www.elperiodico.com/es/politica/20250228/gobierno-generalitat-economia-financiacion-irpf-hacienda-cataluna-114784973>.

¹⁵ R. M. WEAVER, *Ideas Have Consequences*, The University of Chicago Press, Chicago, 1948.

En resumen, la actitud de «¡Esto no va a salir!» nos recuerda a un episodio de la memorable serie británica *Yes, Prime Minister*, titulado «A Victory for Democracy», donde Sir Richard Wharton, el secretario permanente de la Foreign and Commonwealth Office, y Sir Humphrey Appleby, secretario del gabinete del Gobierno británico, describen la «estrategia de las cuatro etapas» para garantizar que sus «señores políticos» nunca puedan responder a tiempo ante una crisis (la traducción es nuestra):

SIR RICHARD WHARTON: En la primera etapa, decimos que no va a pasar nada.

SIR HUMPHREY APPLEBY: En la segunda etapa, decimos que puede que algo pase, pero que no debemos hacer nada al respecto.

SIR RICHARD WHARTON: En la tercera etapa, decimos que quizás hay algo que deberíamos hacer, pero que no hay nada que podamos hacer.

SIR HUMPHREY APPLEBY: En la cuarta etapa, decimos que quizás deberíamos haber hecho algo, pero que ahora es demasiado tarde.

Muchos de los que nos dicen que estamos ahora en la etapa primera («nada va a pasar»), en un futuro no muy lejano puede que sean los mismos que nos digan que quizás deberíamos haber hecho algo, pero que ya es muy tarde para remediar nada.¹⁶ Es probable que este libro no cambie nada respecto al acuerdo PSC-ERC, pero al menos nos quedaremos con la tranquilidad de haber hecho todo lo que razonablemente estuvo en nuestras manos.

¹⁶ Muchos son también los mismos que nos aseguraron que no iba a haber referéndum de independencia en Cataluña y que las preparaciones al respecto eran mero teatro.

Cuatro advertencias

Antes de entrar en el núcleo del libro, queremos hacer cuatro advertencias. La primera es que intentaremos dejar al margen nuestras preferencias políticas sobre temas que no sean económicos siempre que sea posible. Por ejemplo, el lector no encontrará aquí valoraciones sobre la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, ni sobre si debiera celebrarse un referéndum de independencia en Cataluña dentro del marco legal vigente en España.

Además de evitar temas que podrían confundir el debate, este enfoque es un ejercicio de pragmatismo necesario: hay muchos puntos de la política en España sobre los que no estamos de acuerdo entre nosotros. Por eso, este libro solo ha sido posible al centrarnos en los aspectos económicos y los datos, dejando de lado nuestras inclinaciones personales.

A la vez, a lo largo de todo el libro, nos veremos obligados a evaluar el acuerdo PSC-ERC, lo que nos llevará a expresar abiertamente nuestras opiniones sobre cuestiones de justicia distributiva en España. Si el lector no comparte nuestras conclusiones (o piensa que Cataluña no debería ser parte de España), esperamos que valore nuestro esfuerzo por presentar el análisis y los datos de la manera más sobria y rigurosa posible. Al menos, el lector sabrá con precisión en qué puntos sus opiniones divergen de las nuestras, y por qué. Eso, en sí mismo, ya representa un gran avance en un debate tan emborronado como el de la financiación autonómica.

La segunda advertencia es que siempre trataremos de utilizar los datos más recientes disponibles. Por supuesto, no podemos evitar recurrir a cifras, aunque sería mucho más cómodo limitarnos a un relato narrativo. Sin embargo, la única manera de acercarnos a la realidad es presentar datos concretos, tomados de fuentes oficiales, no inventados. Como veremos a lo largo del libro, en el

ámbito de la financiación territorial hay muchas cifras clave cuya procedencia resulta, cuanto menos, incierta. Los casos más obvios son el «cálculo» del cupo vasco y la aportación navarra, pero no son ni mucho menos los únicos.

En nuestro caso, siempre utilizamos fuentes oficiales o elaboraciones directas a partir de series oficiales, como *RegData* de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, en adelante, FEDEA, e indicamos claramente de dónde provienen los datos. Algunos de ellos serán de 2022, otros de 2023 e incluso habrá alguno de principios de 2024. Lo ideal, por supuesto, hubiera sido poder emplear los datos de 2024, el último año completo mientras escribimos estas páginas, pero no todos los datos están disponibles.¹⁷

La otra posibilidad era emplear siempre datos de 2022, pero no es el mejor año de comparación por estar todavía parcialmente afectado por la recuperación de la pandemia de COVID-19. En todo caso, ninguno de nuestros argumentos depende mucho de emplear los datos de 2023 o 2024 (o incluso los datos de años anteriores excepto, claro, 2020-2021 por el efecto de COVID-19). Los grandes trazos del sistema y sus consecuencias no han variado en exceso en la última década y nada de sustancia depende de si un porcentaje de población es, pongamos, 16,5 % o 16,6 %.

La tercera advertencia es que muchos de los detalles del acuerdo PSC-ERC todavía están por definirse. El texto del acuerdo carece de precisión suficiente para prever todas sus consecuencias. Podría pasar que lo que por fin se vote en las Cortes y lo que se cumpla en la práctica (que en España no siempre es lo mismo), difiera significativamente de lo escrito en el acuerdo. Por ello, ante ambigüedades o falta de detalle, nos guiaremos por lo que, en la clásica expresión del derecho español, se denomina «nuestro leal saber y entender».

¹⁷ Todos los datos y explicaciones del texto se basan en la información disponible al cerrar el manuscrito, el 3 de marzo de 2025.

Asimismo, el lector debe tener en cuenta que no disponemos de datos detallados sobre gasto y recaudación (ni del tiempo necesario para analizarlos con exhaustividad en caso de tenerlos) que nos permitan ajustar todas las cifras que presentaremos con absoluta certeza. Sin embargo, creemos que esto no es crucial. Para una persona, cien millones de euros es una cifra casi incomprensible; en el contexto de las cuentas públicas, es un error de redondeo casi irrelevante.

La cuarta advertencia es que en el libro trataremos de muchos temas, pero siempre a nivel exclusivamente personal. Nuestras opiniones son nuestras y pueden no compartirse por las diversas instituciones de las que formamos parte. En particular, Francisco es miembro de la Asociación de Inspectores de Hacienda y en varias ocasiones emplearemos informes y declaraciones de varios de sus portavoces. Pero la interpretación de estas es nuestra y solo nuestra.

La factura de los privilegios territoriales

El principio rector de este libro es la claridad, desde el título hasta los apéndices. Ante la mutación más importante de nuestro sistema constitucional desde 1978, muchas cuestiones ni siquiera se debaten simplemente porque no se entienden. Por eso, tras explicarlas, nuestro análisis partirá de un hecho evidente: el acuerdo PSC-ERC para establecer «un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal» es un concierto económico en todo salvo en el nombre.

En un régimen de concierto, el Estado no recauda los principales impuestos en un territorio, sino que recibe un «cupo» (llamado «aportación» en Navarra, pero idéntico en esencia). Este cupo es la «contribución» de las haciendas forales a los gastos generales del Estado, junto con la compensación por los servicios que el

Estado presta en el territorio foral (País Vasco o Navarra) y que no asume la comunidad autónoma.

Casi por definición, un concierto en una región rica reduce la solidaridad de sus habitantes con el resto del país. Pero la realidad, como veremos, es aún peor: el País Vasco y Navarra, a pesar de ser la segunda y tercera regiones más ricas de España, no solo no contribuyen a la solidaridad interterritorial, sino que reciben recursos fiscales del resto de España (cuyas regiones, salvo Madrid, son más pobres).

Incluso si un cupo catalán no llegase a ser negativo, como el vasco o la aportación navarra, seguiría siendo un privilegio para la administración autonómica catalana. El «aumento sustancial de la financiación» de la Generalidad, que es el objetivo fundamental del acuerdo PSC-ERC, significará que Cataluña esté mejor financiada que el resto de las comunidades autónomas del régimen común y esta financiación extra la pagarán los demás contribuyentes. Por eso titulamos el libro «La factura del cupo catalán».

Algunos periodistas y políticos han negado la existencia de esta factura con afirmaciones como «se va a mejorar la financiación de todas las comunidades autónomas». Eso solo puede significar que se van a aumentar sustancialmente los impuestos, actuales o futuros (vía déficit), de los contribuyentes del resto de España. La otra alternativa es un recorte sustancial de las pensiones. Como detallaremos, la Administración Central no gestiona un presupuesto lo bastante amplio como para que, aunque su actividad se redujese a cero (lo que es inviable), pudiese financiar un cupo catalán al estilo vasco-navarro sin tocar las pensiones. Los recursos proceden de alguna parte, y por eso el principio contable más antiguo es el de partida doble: cualquier aplicación de fondos tiene un origen.

Sin embargo, aunque la factura más evidente es la derivada del reparto de los impuestos, no es la única. Descoyuntar un sistema fiscal tampoco es gratis. Una de las consecuencias más nocivas del

acuerdo PSC-ERC de «financiación singular» es la fragmentación de la Agencia Tributaria del Estado. El resultado será un sistema fiscal menos eficiente, más caro y con más fraude, y una economía política más envenenada en toda España. Esto tiene consecuencias que terminan pagando los ciudadanos, empezando por los catalanes.

Finalmente, el acuerdo PSC-ERC, al transformar la solidaridad de un concepto aplicado a nivel de contribuyente individual a uno que se aplica a un territorio (en este caso, Cataluña) nos retrotrae a una concepción feudal de la política. En este modelo, los sujetos de derecho no son los ciudadanos individuales creados por la Revolución francesa y el Estado moderno, sino una multiplicidad de jurisdicciones construidas alrededor de argumentos historicistas de raíz carlista. Las consecuencias en el largo plazo de abandonar el concepto de ciudadanía individual son incalculables y, quizás, más costosas que la factura económica. Por eso hemos subtítulo el libro «privilegios territoriales frente a ciudadanía».

Una guía del libro

Concluimos este capítulo introductorio con una breve descripción del resto del libro. Hemos diseñado su estructura para permitir que se lea de dos maneras diferentes. Una primera lectura es la tradicional, de manera continua desde el capítulo 2 hasta el apéndice 2. Pero también es posible una lectura modular, yendo directamente a los capítulos que interesen más a cada lector si este ya conoce el material presentado en los anteriores o no está tan interesado en ello.

El capítulo 2 explica cómo está organizada España territorialmente, describiendo con brevedad lo que establece la Constitución de 1978 al respecto y, lo que es casi más importante, cómo se implementó el sistema en la práctica. El capítulo también discute varios índices internacionales de descentralización territorial para

demostrar que España ya es uno de los países más descentralizados del mundo. Este capítulo establece el marco analítico básico para el resto del libro, aunque es posible que muchos lectores ya estén familiarizados con esta organización.

El capítulo 3, uno de los más extensos, repasa la compleja historia que nos ha llevado a esta estructura territorial. En este capítulo, hemos tratado de resistir la tentación de extendernos en exceso, pero el debate actual solo puede entenderse bien en el contexto de nuestro legado histórico y de una inherente contradicción en el corazón del sistema entre el deseo de «singularidad» del País Vasco y Cataluña y las aspiraciones de las demás comunidades autónomas a un tratamiento igualitario.

El capítulo 4 describe, a grandes trazos, nuestro sistema tributario, y el capítulo 5 en qué nos gastamos lo que recaudamos con él y algo más, pues en casi todos los años desde comienzos de la década de 1970 el conjunto de las administraciones públicas en España ha tenido un déficit. Estos dos capítulos, aunque por necesidad tienen que incluir muchas cifras, son claves, pues nos dan los órdenes de magnitud que manejaremos en el resto del libro. Mucha de la confusión existente en España sobre la financiación autonómica (o la política fiscal en general) es que la gente no maneja los pesos relativos en el gasto público, por ejemplo, de las pensiones con los sueldos de los empleados del Estado.¹⁸ Tampoco se manejan, desafortunadamente, los ingresos que se pueden obtener de los diversos impuestos, ni el coste recaudatorio de las diversas medidas que se proponen.

Los capítulos 6 y 7 presentan el sistema de financiación de las comunidades autónomas, que en España se dividen entre

¹⁸ Nos gastamos unas ocho veces más en pensiones que en empleados del Estado central, sean estos funcionarios o contratados laborales. Y la mayor parte de estos sueldos son los de las Fuerzas Armadas, jueces, policías y guardias civiles. A todos nos molesta que haya asesores en un ministerio no haciendo nada, pero sus sueldos son una gota de agua en el océano de los presupuestos generales del Estado.

las de régimen común (todas menos el País Vasco y Navarra) y las forales (País Vasco y Navarra). Dedicaremos mucho espacio a explicar el concierto económico para el País Vasco y el convenio para Navarra y entender por qué llevan a unos resultados que nosotros valoramos como ineficientes, costosos e injustos. Existen también peculiaridades para Canarias, Ceuta y Melilla, pero les dedicaremos menos espacio por ser menos relevantes para nuestro argumento y porque además no creemos que, sin ser perfectas, sean injustas. En todo caso el lector aprenderá con estos dos capítulos lo complejo y opaco que es nuestro sistema de financiación autonómico, dos problemas fundamentales del mismo que requieren ser solucionados cuanto antes.

Los capítulos 8 a 13 son el núcleo del libro, y en ellos analizamos a fondo el acuerdo PSC-ERC. El capítulo 8 aborda los aspectos fiscales del acuerdo como base para los capítulos siguientes. En el capítulo 9 explicamos por qué dividir la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT, o Agencia Tributaria) es una mala idea. El capítulo 10 examina la aspiración de crear un espacio fiscal propio para Cataluña. En el capítulo 11 estimamos la financiación extra que podría obtener la Generalidad y destacamos el problema de inconsistencia temporal que se introduce de forma deliberada en el sistema. El capítulo 12 analiza el principio de ordinalidad que define el acuerdo y sus posibles efectos. Finalmente, el capítulo 13 cierra esta parte con una discusión sobre crecimiento, inversión del Estado y deuda autonómica en Cataluña, un tema muy debatido en los medios.

El capítulo 14 tratará sobre la Comunidad de Madrid y cómo su creciente peso en la economía de España desestabiliza el sistema de financiación autonómica.¹⁹ Afrontar cómo «manejar» el creci-

¹⁹ Aunque el nombre oficial es Comunidad de Madrid, utilizaremos casi siempre el término Madrid, aun a riesgo de generar cierta confusión con el municipio o la provincia del mismo nombre. En las comunidades uniprovinciales, como Madrid, la diputación provincial ha desaparecido,

miento de Madrid es un reto fundamental para todos, tanto en Madrid como en el resto de España y merecería un libro entero, pero dejaremos ese reto para el futuro. El capítulo 15 compara los presupuestos de la Generalidad de Cataluña y la Comunidad de Madrid. Esta comparación nos permitirá defender una de nuestras ideas fundamentales: que el problema de Cataluña no es que esté infrafinanciada, es que gasta en exceso y que lo lleva haciendo desde hace mucho tiempo.

El capítulo 16 cierra el libro con unas conclusiones y una propuesta de reforma del sistema de financiación territorial español. Más en concreto, propondremos un decálogo de reformas para el sistema de financiación del régimen común y ocho para el sistema foral.

En España se habla mucho de «federalizar», sin que se sepa muy bien qué significa. «Federal» es uno de esos términos jurídicos indeterminados (la idea de *unbestimmte Rechtsbegriff* que le hemos tomado prestada a la ciencia jurídica alemana) que gustan mucho porque cada uno puede interpretarlos como mejor les parezca para su propio provecho.

Decenas de veces nos hemos encontrado en debates donde uno de los ponentes anunciaba, con toda la seriedad posible, que la «solución» para los problemas de España era su «federalización» para luego darnos cuenta de que, cuando se preguntaba al ponente cuáles eran los pasos concretos para tal federalización, solo había propuestas vagas o poco factibles. O, lo que es peor, demostrando no conocer cómo funcionan los sistemas federales «realmente existentes».

Por eso el libro contiene dos breves apéndices describiendo dos sistemas fiscales explícitamente federales, el de Estados Unidos,

pero el concepto de provincia sigue siendo relevante, por ejemplo, como circunscripción electoral. Cuando exista riesgo de confusión, especificaremos si nos referimos al municipio de Madrid. En caso contrario, el término Madrid se entenderá como la Comunidad de Madrid. De igual manera, a menudo escribiremos Valencia para referirnos a la Comunidad Valenciana.

paradigma de una unión federal, y el alemán, que es mencionado muchas veces en el debate en España, quizás por el prestigio que Alemania sigue teniendo en nuestro país y la influencia que la ciencia jurídica alemana ha tenido por mucho tiempo en las facultades de derecho patrias.

Ambos sistemas, por mucho que compartan el nombre de «federales» tienen poco que ver entre ellos. En Estados Unidos, hay un alto grado de autonomía de los estados, que lleva a resultados muy desiguales. En Alemania, hay un federalismo «cooperativo» que argumentaremos que en la práctica se parece mucho al sistema que tenemos en España (salvo las excepciones forales).

Pero comprobaremos que, en ambos casos, los estados federales «realmente existentes» poco tienen que ver con lo que hay en el País Vasco y Navarra o con la propuesta «financiación singular» de Cataluña. Aunque, por razón de espacio no discutiremos otros estados federales, el mismo argumento se puede presentar para todos ellos: lo de la «financiación singular» (o el sistema foral vasco-navarro) no existen por ninguna parte. Son los mismos creadores del sistema vasco los que presumen de que lo suyo es único en el mundo.

Como dirían Josep Borrell y Joan Llorach, el argumento de que la «financiación singular» es un paso para «federalizar» España es un «cuento».²⁰ De lo que se trata es de crear una confederación asimétrica. Este modelo era el ideal de los carlistas en el siglo XIX: conservar los privilegios territoriales heredados de la Edad Media. Ahora toca actualizar la terminología; aunque en el fondo lo que se persigue es un cupo carlista adaptado al siglo XXI, se le llama financiación singular.

²⁰ Josep BORRELL y Joan LLORACH, *Las cuentas y los cuentos de la independencia*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2015.

¿CÓMO ESTÁ ORGANIZADA ESPAÑA TERRITORIALMENTE?

Las administraciones públicas españolas están organizadas en tres niveles territoriales: el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales (ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares).¹

Esta organización territorial es compleja pero no es nueva. No es nueva porque sus orígenes últimos vienen de la fragmentación de los diferentes reinos cristianos de la Península durante la Reconquista y la posterior conquista de las Islas Canarias. Desde la llegada de Felipe V en 1700 y la construcción del moderno Estado liberal en el siglo XIX hasta la Constitución de 1978 hubo un fuerte proceso de centralización política (solo interrumpido durante la Segunda República). Sin embargo, incluso durante la dictadura de Franco, Álava y Navarra mantuvieron sus regímenes fiscales forales.² Por esta continuidad histórica, la Disposición Adi-

¹ Existe, además, la estructura supranacional de la Unión Europea y todas las otras organizaciones internacionales de las que España forma parte, pero no trataremos sobre ellas pues no son de particular relevancia para este libro dado su limitado impacto fiscal (excepto parcialmente la Unión Europea, que aparecerá en varios lugares de nuestra exposición).

² En el capítulo 3 discutiremos en detalle los intentos de descentralización del Estado, incluida la República Federal de 1873 y la Constitución de la Segunda República.

cional primera de la Constitución, a la que regresaremos muchas veces en este libro, «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales».

Y España, al contrario que otros países europeos como Francia o Alemania, nunca ha tenido un derecho civil unificado.³

Tampoco es una estructura territorial inusitada. Muchos países, desde Estados Unidos a Bélgica, presentan estructuras territoriales aún más complejas que la española. En Estados Unidos, además del gobierno federal y los estados, existe un enjambre de condados, municipios, zonas no incorporadas y distritos escolares a menudo indescifrable incluso para sus propios habitantes. En Bélgica, además del gobierno federal, existen cuatro áreas lingüísticas, tres comunidades (flamenca, que habla neerlandés, valona, cuya lengua es el francés y la germanófono), tres regiones (Flandes, Valonia y la Región de Bruselas), diez provincias, 43 distritos y 581 municipios, todo ello en un país con una extensión un poco menor que la de Andalucía.

En las próximas páginas, describiremos a grandes rasgos el sistema territorial de España y analizaremos su génesis constitucional. Prestaremos especial atención a cómo el sistema actual, compuesto por 17 comunidades autónomas con amplias competencias, acabó siendo muy diferente de lo que muchos habían imaginado en el momento constituyente, debido a una serie de acontecimientos políticos centrados en Andalucía.

Estos dos temas son muy desconocidos para muchos españoles, en especial entre quienes tienen menos de cincuenta años y no los vivieron en primera persona o eran demasiado jóvenes para comprender lo que ocurría. Este desconocimiento es aprovechado por los partidos políticos para distorsionar el debate e impedir una

³ Existen derechos civiles forales en Aragón, Cataluña, las Islas Baleares, Galicia, Navarra y País Vasco, así como el Fuero de Baylío en determinados pueblos de Extremadura y en la ciudad autónoma de Ceuta.

discusión racional sobre las posibles mejoras del sistema. Además, resulta imposible entender el actual sistema de financiación autonómica sin familiarizarse con el proceso de construcción de lo que se ha denominado el «Estado autonómico».

El sistema territorial

Como mencionábamos al principio de este capítulo, en España tenemos el Estado, las comunidades autónomas y las administraciones locales.

El Estado está compuesto por los órganos constitucionales o de relevancia constitucional (la Casa de S.M. el Rey, las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional, etcétera.); la Administración General del Estado (a grandes trazos, los ministerios, los organismos autónomos y las autoridades administrativas independientes) y la Seguridad Social.⁴

Como veremos enseguida, el gasto de la Seguridad Social (aunque no su personal) es tan significativo que, para facilitar nuestras explicaciones, la separaremos del resto del Estado. A este último nos referiremos, de forma simplificada y con cierto grado de imprecisión, como la Administración Central, que es como se conoce a la Administración General del Estado. Por otro lado, los presupuestos de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional son tan pequeños dentro del conjunto del gasto público que, al sumarlos con el resto del Estado, como haremos aquí, se simplifica la exposición sin alterar sustancialmente nuestras conclusiones.⁵

⁴ A eso hay que sumar las empresas públicas y sociedades mercantiles estatales y las fundaciones estatales.

⁵ Por ejemplo, los Presupuestos Generales del Estado de 2023 dotan de 8 millones de euros a la Casa de S.M. el Rey y 268 a las Cortes Generales.

Las comunidades autónomas incluyen las 17 comunidades que surgieron de la Constitución (volveremos a este proceso en unas páginas) y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que son entidades de características intermedias.

Las administraciones locales comprenden los 8.132 municipios, 38 diputaciones provinciales (en principio, una por provincia, salvo en las comunidades autónomas uniprovinciales, que absorbieron e integraron la estructura de las diputaciones, como en Madrid o Murcia), siete cabildos insulares en las Islas Canarias y cuatro consejos insulares en las Islas Baleares. Existen además distintas organizaciones como mancomunidades de municipios y otras estructuras *ad hoc*.

Entre las diputaciones provinciales, es importante resaltar las tres diputaciones forales del País Vasco —Álava, Guipúzcoa y Vizcaya—, que disponen de un alto grado de autonomía normativa y administrativa basada en una rica herencia histórica y consolidada por la Ley de Territorios Históricos del País Vasco (Ley 27/1983).⁶ Regresaremos a ellas en el capítulo 7, cuando describamos los regímenes forales. La cuestión más relevante es que las diputaciones forales aprueban y recaudan casi todos los impuestos en el País Vasco, con los que se financian la autonomía y ellas mismas. En el régimen foral navarro, esto lo hace la propia comunidad autónoma bajo la denominación de Comunidad Foral de Navarra.

El grado de descentralización de España

Medir la descentralización de un país es algo bastante complejo. ¿Cómo se puede comparar la descentralización fiscal con la descentralización en el sistema educativo? ¿Es más importante la pri-

⁶ Véase <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-5193>.

mera o la segunda? ¿Y cuáles son los motivos de estas importancias relativas? ¿Es más importante la gestión de una competencia o la regulación de esta?

A pesar de ello, diferentes instituciones y grupos de investigación han intentado medir, de acuerdo con diversos criterios, los niveles de descentralización en un amplio abanico de países. Ninguno de estos índices es perfecto o satisfará a todos, pero al menos nos dan una idea de por dónde van las cosas.⁷

Empecemos con dos índices elaborados por la Unión Europea: un índice de descentralización regional y otro de descentralización local. De los 27 países miembros de la Unión, España ocupa la segunda posición en el índice de descentralización regional, con un índice de 2.7 sobre 3. Solo nos supera Alemania, con un índice de 2.9.⁸

El índice global de descentralización regional se desglosa en tres subíndices: descentralización fiscal, descentralización administrativa y descentralización política. España es el segundo Estado miembro de la Unión Europea más descentralizado fiscal y administrativamente, solo detrás de Alemania, y el tercero en descentralización política, donde Alemania y Austria empatan en el primer puesto (Austria, sin embargo, está menos descentralizada en lo fiscal y en lo administrativo que España). Es decir, según el índice de la Unión Europea, España está más descentralizada regionalmente que dos estados federales, Austria y Bélgica.

A nivel local, la Unión Europea considera que España está menos descentralizada, pero aún ocupa la sexta posición. Ahora nos adelantan países como Suecia, Letonia o Finlandia, en los que

⁷ El lector interesado puede encontrar un resumen de la literatura en Jean-Baptiste HARGUINDÉGUY, Alistair COLE y Romain PASQUIER, «The variety of decentralization indexes: a review of the literature», *Regional and Federal Studies*, 31 (2), 2021, pp.185-208.

⁸ El índice se puede consultar en <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx>.

las entidades locales asumen muchas competencias que en España tienen las comunidades autónomas. Sin embargo, estos países del norte de Europa son estados unitarios, donde sus regiones tienen relativamente menos poderes que las comunidades autónomas en España. Compaginando los índices regionales y locales, la conclusión es que España es el país más descentralizado de la Unión Europea después de Alemania.

Los resultados de los índices de la Unión Europea son similares a otros índices que incluyen a más países. Por ejemplo, el Índice de Autoridad Regional, que cubre a 96 países, coloca a España en 2018 (el último año de datos disponibles) como el cuarto país donde las regiones tienen mayor poder (35,60), solo por detrás de Alemania (37,67), Bosnia-Herzegovina (36,34) e India (35,60; India nos gana en el tercer decimal). Según este índice, las regiones españolas tienen más poder que los estados de Estados Unidos, los cantones de Suiza o las provincias de Canadá.⁹

Centrándonos en el tema principal de este libro, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) mantiene una base de datos de descentralización fiscal.¹⁰ Esta base de datos es compleja y es difícil resumirla, pues la OCDE no crea un índice sintético final. Pero un resumen de esta sugiere que España está algo menos descentralizada fiscalmente que Estados Unidos, Alemania y Canadá, aproximadamente igual de descentralizada que Australia y Suiza y más descentralizada que los demás países miembros de la OCDE.

En resumen: aunque nuestra Constitución no dice «federal» en ningún sitio, todos estos índices nos dicen que hemos creado en

⁹ Los datos detallados del Índice de Autoridad Regional se pueden encontrar en <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2/>. Estamos empleando el «RAI-Country, Annual scores of regional authorities aggregated to the country».

¹⁰ La base de datos se puede consultar en <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-fiscal-decentralisation-database.html>.

la práctica una estructura cuasi-federal. Seamos al menos honestos cuando discutamos nuestra estructura territorial y reconozcamos la realidad ya existente.

El tamaño relativo de las administraciones públicas en España

¿Cómo han llegado los índices anteriores a estas conclusiones? Un prerequisite para entender el resto del libro es apreciar el tamaño relativo de cada uno de los niveles de las administraciones públicas en España.

Fijémonos en 2022, las cifras más recientes existentes (aunque todavía provisionales).¹¹ De cada 100 euros que se gastaron las administraciones públicas en España, la Administración Central se gastó 24; las comunidades autónomas, 32; las administraciones locales, 11,5, y la Seguridad Social, 32,5. Estas cifras nos enseñan varias lecciones.

Primero, los grandes centros de gasto en España son las comunidades autónomas y la Seguridad Social, que acaparan casi dos terceras partes del gasto total. No es esto una sorpresa. Las comunidades autónomas están a cargo de tres de los pilares fundamentales del Estado del bienestar: sanidad, educación y servicios sociales como la dependencia. La Seguridad Social se encarga del cuarto pilar fundamental, que son las pensiones.

Un mensaje que repetiremos a lo largo de este libro es que el gasto en protección social (fundamentalmente las pensiones), sanidad, educación y los intereses de la deuda pública consume casi el 70 % de todo el gasto público. En este aspecto, España no difiere mucho de otros países avanzados. El Estado moderno es, en

¹¹ *Resumen del Informe sobre la Clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas*, Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Hacienda.

esencia, un Estado del bienestar con un pequeño negocio accesorio de funciones clásicas del Estado (defensa, seguridad, etcétera). Mientras no se comprenda esta premisa fundamental, cualquier debate fiscal está destinado a llegar a un mal puerto.

En segundo lugar, la financiación de las comunidades autónomas afecta, sobre todo, a la sanidad, educación y servicios sociales. Estas son partidas muy significativas y con gran impacto en la vida diaria de los ciudadanos. De hecho, buena parte de las tensiones del sistema actual proceden, en su causa última, de que cuando se diseñó, no se pensaba que las comunidades autónomas iban a asumir estas competencias o que el gasto en sanidad iba a crecer tanto como lo ha hecho a consecuencia del envejecimiento de la población y los avances tecnológicos en medicina.

Esta descentralización también se nota en la distribución de empleo. El Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP), con datos actualizados a enero de 2024, informa de que el personal al servicio de las administraciones públicas se distribuye tal como refleja la tabla 1.1.¹²

Es decir, solo el 17,86 % de los empleados públicos trabajan para el sector público del Estado, mientras que el 62,74 % lo hacen para las comunidades autónomas. Además, de los empleados del sector público del Estado, más de la mitad pertenecen a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Dicho de otra forma, si usted se encuentra al azar con un empleado público en la calle, tiene solo un 8 % de probabilidades de que sea un funcionario civil de la Administración del Estado.

¿Cómo hemos llegado a una situación en la que los grandes centros de gasto y empleo públicos son las comunidades autónomas? Para entenderlo, debemos repasar el proceso autonómico que

¹² Véase <https://funcionpublica.digital.gob.es/funcion-publica/rcp/boletin.html>.

hizo posible la Constitución de 1978 y cómo este se desarrolló de una manera bastante diferente de la que muchos habían pensado.

TABLA 1.1.

	Funcionario	Laboral	Otros	Total
Sector público del Estado	413.865	81.051	35.188	530.104
Administración del Estado	139.589	80.538	18.636	238.763
Ministerios	61.745	24.038	8.244	94.027
Organismos autónomos	41.936	13.37	9.686	64.992
Entidades públicas empresariales	—	23.071	36	23.107
Agencias estatales	8.642	8.799	518	17.959
Autoridades administrativas independientes	870	846	47	1.763
Universidades públicas no transferidas*	1.349	1.031	55	2.435
Otros entes de derecho público	25.047	9.383	50	34.480
Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	263.851	—	12.813	276.664
Fuerzas Armadas	116.411	—	5.833	122.244
Policía Nacional	70.688	—	5.103	75.791
Guardia Civil	76.752	—	1.877	78.629
Administración al servicio de juzgados y tribunales	10.425	513	3.739	14.677
Sector público de las comunidades autónomas (CC.AA.)	926.816	246.796	688.717	1.862.329
Administración General de las CC.AA.	860.749	137.125	678.521	1.676.395
Universidades públicas transferidas a las CC.AA.*	66.067	109.671	10.196	185.934
Sector público de la administración local	198.145	273.025	104.919	576.089
Ayuntamientos	173.198	253.037	84.702	510.937
Diputaciones, cabildos y consejos insulares	24.947	19.988	20.217	65.152
TOTAL	1.538.826	600.872	828.824	2.968.522

* Datos de 31 de diciembre de 2022.