



ARTÍCULOS

## Relaciones fiscales intergubernamentales en el sistema español de financiación de las comunidades autónomas

Santiago Álvarez García y David Cantarero Prieto

Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, Vol. 44, No. 1 (2006), pp. 39–97.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3824>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: [rev\\_eco\\_estad@eco.unc.edu.ar](mailto:rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar)

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

### Cómo citar este documento:

Álvarez García, S., Cantarero Prieto D. (2006). Relaciones fiscales intergubernamentales en el sistema español de financiación de las comunidades autónomas. *Revista de Economía y Estadística*, Cuarta Época, Vol. 44, No. 1, pp. 39–97.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3824>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS  
de la Universidad  
Nacional de Córdoba



Universidad  
Nacional  
de Córdoba



FCE  
Facultad de Ciencias  
Económicas



1613 - 2013  
400  
AÑOS



Revista de Economía y Estadística - Vol. XLIV - (1) - Año 2006  
Instituto de Economía y Finanzas - Facultad de Ciencias Económicas,  
Universidad Nacional de Córdoba - Argentina

## **Relaciones fiscales intergubernamentales en el sistema español de financiación de las comunidades autónomas**

**SANTIAGO ÁLVAREZ GARCÍA**

Departamento de Economía, Universidad de Oviedo  
santiag@uniovi.es

**DAVID CANTARERO PRIETO**

Departamento de Economía, Universidad de Cantabria  
david.cantarero@unican.es

### **Resumen**

*El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común que entró en vigor en el año 2002, ha significado un incremento importante de las competencias en materia tributaria (coparticipación de impuestos) de que disponen las mismas, estableciendo asimismo un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales que tiene como objetivo asegurar la suficiencia financiera de las regiones. Este nuevo modelo se implanta en el momento en que todas las Comunidades Autónomas han alcanzado su techo competencial, asumiendo las competencias previstas en la Constitución Española de 1978, circunstancia que hace posible que se diseñe un sistema estable e integrado de financiación.*

*Conocidos ya los primeros resultados del funcionamiento del sistema, al disponer de las liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002 y 2003, en este trabajo se analizan los avances conseguidos en términos de suficiencia financiera y de nivelación interterritorial, y se ofrecen algunas conclusiones relevantes respecto a las principales cuestiones que aún quedan por resolver.*

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Transferencias intergubernamentales, Financiación autonómica, Suficiencia, Nivelación.

Códigos JEL: H7, H71, H72, H77

### **Abstract**

*The new financing system of the Common Autonomous Communities (2002) has meant an important rise of their tax powers (tax copartnership). Also, a new system of intergovernmental grants has been applied with the objective to assure the financial sufficiency of the Spanish Autonomous Communities. This new model is implanted when all the Autonomous Communities have reached their highest powers, according to the Spanish Constitution (1978), and a stable and integrated financing system was designed.*

*Already known the first results of the model (2002 and 2003), in this paper the advances in financial sufficiency and equalisation are analyzed, and we offer some conclusions regarding the main unfinished questions.*

Key words: Fiscal federalism, Intergovernmental grants, Autonomous Communities Financing, Sufficiency, Equalisation.

Jel Codes: H7, H71, H72, H77

## **I. INTRODUCCIÓN. EL MODELO ESPAÑOL DE DESCENTRALIZACIÓN AUTONÓMICA**

La vigente Constitución Española, aprobada en el año 1978, tuvo como uno de sus aspectos centrales el reconocimiento del derecho a la autonomía de las regiones integrantes de la nación española. Así, según su artículo 2, “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Por otra parte, en el campo de las finanzas públicas, el artículo 156 del texto constitucional estableció el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (CCAA), con respeto a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, de no ingerencia en otras CCAA, o de libertad de mercado.

Como consecuencia de este reconocimiento constitucional se inició un rápido e inmediato proceso de descentralización territorial del Estado,

básicamente en relación con la transferencia de una parte sustancial de las competencias de gasto pero que sin duda debía ir acompañada de una correlativa transferencia de recursos financieros que garantizasen el ejercicio de las anteriores competencias. Así, el reconocimiento constitucional de autonomía financiera a las Comunidades Autónomas CCAA implica también que éstas puedan tener capacidad a la hora de decidir la composición y volumen de sus recursos, si bien esta autonomía debía ir acompañada por los principios de solidaridad y coordinación que ya hemos mencionado.

La primera característica relevante del sistema español de descentralización autonómica es su heterogeneidad, que se manifiesta en cuatro aspectos fundamentales.

En primer lugar, en España conviven dos sistemas de financiación completamente diferentes, el denominado “sistema foral” para las CCAA de Navarra y el país Vasco, y el “sistema común”, de aplicación en las otras 15 Comunidades.

Las Comunidades forales establecen, respetando una serie de principios de coordinación, su propio sistema fiscal y aportan al Estado Central una cantidad -cupo en el caso vasco, aportación en el navarro- en concepto de compensación por los gastos efectuados por éste en su territorio.

El sistema de financiación de las Comunidades de régimen común es de los denominados mixtos, ya que está constituido por ingresos propios y por ingresos procedentes del Estado, y aparece regulado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas del año 1980 (razón por la que es también conocido como “sistema LOFCA”).

La existencia del sistema de financiación foral constituye sin duda el auténtico rasgo distintivo del sistema español, ya que no existe ningún otro caso en el que el gobierno del Estado no tenga capacidad para recaudar impuestos en una parte de su territorio.

En segundo lugar, la nueva división territorial del Estado en CCAA se sobrepone con la tradicional división en Provincias, que se va a mantener. Creadas en 1812 por las Cortes de Cádiz que diseñaron una estructura administrativa del Estado siguiendo el modelo de Napoleón Bonaparte en Francia, la Constitución de 1978 las convierte en la circunscripción electoral básica y las configura como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”. Su número es de 50 desde el año 1927 y su autonomía para el desarrollo de las competencias que tienen encomendadas aparece reconocida en el artículo 141 de la Constitución,

que encomienda su gobierno y administración a las respectivas Diputaciones Provinciales. Por otra parte, en las CCAA insulares (Canarias y Baleares), cada isla tendrá su propia administración en forma de Cabildo o Consejo Insular.

En el caso de CCAA uniprovinciales (Asturias, Baleares, Cantabria, La Rioja, Murcia, Navarra y Madrid), la Comunidad ha absorbido las competencias de las Diputaciones Provinciales respectivas, que se mantienen con competencias propias en las Provincias integradas en CCAA pluriprovinciales (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Canarias, Extremadura, Galicia, País Vasco y Valencia). Evidentemente, en el ámbito financiero, la hacienda de las CCAA uniprovinciales comprende también la hacienda provincial

En tercer lugar, la Constitución estableció dos vías distintas para el acceso a la autonomía: la prevista en el artículo 143, conocida como “vía lenta” y la regulada por el artículo 151, para las CCAA de “vía rápida”. En función de la vía seguida para acceder a la autonomía, las Comunidades van a disponer de distintas competencias, de forma que las CCAA del artículo 151 (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) van a tener un “techo competencial elevado”, mientras que las del artículo 143 (las 13 restantes) van a ser “de techo competencial reducido”, aunque la Comunidad Valenciana y Canarias equipararon rápidamente sus competencias con las de las Comunidades del Artículo 151. Todas ellas van a recibir las denominadas “competencias comunes” recogidas en el artículo 148 de la Constitución (vid. Anexo 1), pero solamente las CCAA del artículo 151 (y asimiladas) van a recibir las competencias en materia educativa y sanitaria. En el campo financiero esta diferencia no resulta baladí, ya que estas dos últimas competencias, educación y sanidad, representan más de las dos terceras partes del gasto total. En materia educativa, la Ley 9/1992, de 23 de diciembre, permitió que todas las CCAA recibieran la transferencia. En el caso de la competencia en materia sanitaria, todas las CCAA que no la tenían la recibieron tras los acuerdos del año 2001, momento en el que se produce una igualación sustantiva del nivel competencial de todas ellas.

Hay que destacar que estos diferentes niveles competenciales han tenido su reflejo en el sistema de financiación de las CCAA de régimen común, en la composición y reparto de los recursos transferidos por el Estado. Principalmente, el hecho de que solo cinco CCAA tuvieran la competencia en materia sanitaria antes del año 2001, se tradujo en un sis-

tema de financiación independiente para la sanidad (tal y como se recoge en el Anexo 2 de este trabajo).

Por último, en cuarto lugar, la Comunidad Autónoma de Canarias y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (cuyos estatutos se aprobaron en el año 1995) no forman parte del territorio aduanero de la Unión Europea y tienen sus propios sistemas de imposición indirecta, frente a los impuestos indirectos armonizados (Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuestos sobre Consumos Específicos) que se aplican en el resto del país.

El segundo rasgo relevante de este sistema ha sido la existencia de una importante asimetría entre los campos de los ingresos y gastos públicos. El proceso de descentralización fiscal ha conseguido que, en un plazo relativamente corto de tiempo se transfiriera a los entes territoriales recién creados una gran cantidad de competencias de gasto, que los respectivos gobiernos autonómicos han podido gestión con plena autonomía. Sin embargo, en la vertiente de la financiación, ha existido una importante dependencia de las transferencias estatales. Ello a pesar de que, como ya hemos apuntado la Constitución diseñó un sistema de financiación de las CC de régimen común en que se combinan los ingresos propios y los ingresos procedentes del Estado.

En el artículo 157 se enumeran los recursos que configuran las Haciendas autonómicas:

“Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito”.

Por último, el artículo 158 de la Constitución establece, por una parte, la posibilidad de fijar a favor de las Comunidades Autónomas diferentes asignaciones financieras en función del nivel de servicios asumidos y en garantía de un nivel mínimo en la prestación de servicios, y por otra parte, crea un Fondo de Compensación para corregir desequilibrios económicos interregionales.

En cumplimiento de lo establecido en el Texto Constitucional, el sistema de financiación autonómica, regulado en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 y la Ley de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas de 1983, configuró un sistema de recursos estructurado en tres bloques: bloque de suficiencia que pretende asegurar la financiación de los servicios transferidos por el Estado a las Comunidades; bloque de solidaridad, con el que se pretende hacer efectivo el principio de solidaridad entre las Comunidades; y bloque de autonomía, que permite servir a la autonomía en el gasto de los gobiernos subcentrales. Asimismo, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en su artículo 4, contempló los siguientes recursos financieros de los que se deberían de nutrir las haciendas autonómicas:

“1. De conformidad con el apartado 1 del artículo 157 de la Constitución, y sin perjuicio de lo establecido en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.
- e) Las participaciones en los ingresos del Estado.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
- h) Sus propios precios públicos.

2. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:

- a) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.
- b) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2, 138 y 158 de la Constitución”.

Atendiendo a los objetivos que deben cumplir estos recursos (suficiencia, autonomía y solidaridad), podemos clasificarlos de la siguiente manera:

**Cuadro 1**  
**Clasificación de los recursos de la LOFCA.**

<b>Principio</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Recursos</b>
Suficiencia	Asegurar la financiación de los servicios transferidos	- Tributos cedidos. - Tasas transferidas. - Participación en ingresos del Estado
Solidaridad	Hacer efectivo el principio de solidaridad entre regiones	- Fondo Compensación Interterritorial. - Asignaciones especiales de nivelación de servicios esenciales
Autonomía	Permitir el ejercicio de la autonomía	- Tributos propios - Recargos - Endeudamiento.

Sin embargo, a pesar de este esquema de financiación, lo cierto es que ésta ha descansado en la transferencia de recursos por parte del Estado, bien por medio de transferencias generales, bien por medio de la cesión de tributos sin que las CCAA dispusieran de competencias normativas significativas para alterar éstos hasta el año 1997<sup>1</sup>. En este sentido, la última reforma realizada en el año 2001 ha proporcionado a las CCAA nuevas competencias en materia tributaria, diseñando asimismo un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales que tiene como objetivo asegurar la suficiencia financiera de las regiones.

La última característica relevante del sistema de financiación autonómica ha sido su falta de estabilidad en el tiempo. El proceso de financiación ha atravesado cinco fases distintas, cuyas características principales se desarrollan en el Anexo 2:

- a) El denominado “periodo transitorio”, entre 1980 y 1986.
- b) El llamado “periodo definitivo”, entre 1987 y 1991.
- c) El quinquenio 1992-1996.
- d) El quinquenio 1997-2001.
- e) Una nueva fase iniciada en el año 2002, que ya no puede ser calificada de “quinquenio”, ya que tiene vocación de constituir el sistema definitivo de financiación.

<sup>1</sup> En el Anexo 3 se describe la capacidad tributaria de que han disfrutado las CCAA de régimen común hasta el año 2001.

El hecho de que el sistema de financiación se renegociara cada cinco años entre el Estado y las CCAA, unido a que cada renegociación del sistema ha venido acompañada de una garantía de suficiencia financiera a las distintas Comunidades Autónomas de forma que ninguna ha perdido recursos en los distintos cambios efectuados, si bien ha servido para que éstas dispusiesen de los recursos necesarios para financiar sus políticas de gasto, ha contribuido a la ausencia de corresponsabilidad fiscal del sistema, a la primacía de los recursos transferidos por el Estado que hemos visto.

## **II. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN.**

### **II.1. Consideraciones generales.**

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común se ha diseñado a partir del Acuerdo adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) el 27 de julio de 2001, modificado por los Acuerdos adoptados los días 16 y 22 de noviembre del mismo año, habiendo entrado en vigor el día 1 de enero de 2002<sup>2</sup>.

El nuevo sistema tiene dos características principales: la estabilidad y la globalidad. Respecto a la primera hay que decir que su entrada en vigor se produce en el momento en que todas las CCAA han asumido las competencias sobre la prestación de la asistencia sanitaria en su territorio, momento en el que se considera concluido el proceso de descentralización de competencias. Se considera por ello necesario el establecimiento de un sistema de financiación permanente que no será objeto de renegociación quinquenal como sucedía anteriormente. Sobre la segunda debemos decir que el nuevo sistema integra la financiación de todas las competencias transferidas a las CCAA, incluyendo las competencias sobre sanidad y servicios sociales que anteriormente no estaban incluidas en el sistema general de financiación. Sin embargo, esta integración

<sup>2</sup> El sistema se recoge en tres normas legislativas. La Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). La Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. La Ley 22/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan los Fondos de Compensación Interterritorial.

está acompañada de una afectación de ingresos que obliga a destinar anualmente a la financiación de estos servicios, del total de recursos del sistema, como mínimo el importe resultante de actualizar el coste de la prestación de los mismos en el año 1999, año que se establece como base para el cálculo del sistema.

Debemos destacar también que el nuevo sistema tiene como objetivo aumentar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, a través de la figura de los tributos compartidos, y la solidaridad interterritorial reforzando la equivalencia en la prestación de los servicios fundamentales en todo el territorio, con independencia de la capacidad fiscal mayor o menor de las distintas Comunidades.

## II.2. Los parámetros básicos de funcionamiento del sistema.

Las premisas básicas del funcionamiento del modelo son las siguientes:

Se establece como año base el ejercicio de 1999.

A continuación se determina el volumen global de recursos a distribuir entre las CCAA, restricción financiera inicial, que es la suma de las cantidades necesarias para financiar los tres bloques de financiación que integran el sistema: el bloque de competencias comunes, el bloque de servicios sanitarios y el bloque de servicios sociales, y que puede ser escrita como<sup>3</sup>:

$$RI = RICC + RISA + RISO \quad (1)$$

La restricción inicial correspondiente a las competencias comunes está compuesta por un fondo general (FG) y dos fondos específicos: el fondo para paliar la escasa densidad de población (FEDP) y el fondo de renta relativa (FRR).

El fondo general está integrado por la liquidación definitiva en el ejercicio de 1999 correspondiente a la tarifa autonómica del IRPF y a la participación en Ingresos del Estado, la recaudación normativa por tribu-

<sup>3</sup> Donde *RI* es la restricción financiera inicial total, *RICC* la restricción inicial correspondiente a la financiación de las competencias comunes, *RISA* la restricción inicial correspondiente a las competencias en materia sanitaria y *RISO* la correspondiente a las competencias en materia social.

tos cedidos y tasas afectas correspondiente al ejercicio de 1999, el fondo de garantía para 1999, el coste de los servicios transferidos cuyo importe no ha sido incluido en la liquidación definitiva de 1999, pero que deben ser tenidos en cuenta a efectos de homogeneizar los techos competenciales de las CCAA, y la restricción inicial establecida en dicho ejercicio para Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura (Comunidades a las que no se aplicó el sistema de financiación para el periodo 1997/2001). De estas cantidades es necesario detraer el coste de los servicios traspasados no homogéneos, es decir, de los servicios traspasados que constituyen una competencia singular de alguna CCAA.

El fondo para paliar la escasa densidad de población (FEDP) se dota con 48,08 millones de euros (8.000 millones de pesetas). Por último, el fondo de renta relativa (FRR) se dota con 150,25 millones de euros (25.000 millones de pesetas) y tiene como objeto reforzar el principio de solidaridad.

La restricción financiera correspondiente a la financiación de los servicios sanitarios de la Seguridad Social está compuesta por dos partidas: La financiación resultante de la liquidación definitiva de la financiación correspondiente al ejercicio 1999 para las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en la materia sanitaria, y el importe de la financiación resultante para las restantes Comunidades Autónomas correspondiente al “INSALUD gestión directa”.

Por último, el bloque de financiación de los servicios sociales tiene una restricción financiera inicial constituida por la liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 1999 para las CCAA de régimen común de la financiación de ésta competencia.

En el Cuadro 2 se desglosa la restricción financiera inicial para cada uno de estos bloques por CCAA.

**Cuadro 2**  
**Restricción financiera inicial correspondiente a cada uno**  
**de los bloques del sistema (millones de euros corrientes).**

CCAA	RI	RICC	RISA	RISO
Cataluña	8408,86	4297,50	4001,69	109,66
Galicia	4115,53	2346,33	1703,44	65,76
Andalucía	10115,32	5590,06	4418,07	107,19
Asturias	1553,85	778,81	749,83	25,21
Cantabria	791,35	421,15	357,07	13,13
La Rioja	405,76	238,33	156,63	10,80
Murcia	1493,09	800,21	673,13	19,75
C. Valenciana	5249,57	2690,02	2494,97	64,58
Aragón	1836,90	1002,95	796,03	37,91
Cast-La Mancha	2494,37	1419,17	1027,84	47,35
Canarias	2338,74	1327,46	990,96	20,32
Extremadura	1666,65	963,21	676,00	27,44
Baleares	952,44	502,23	434,08	16,13
Madrid	6249,92	3146,81	3017,02	86,09
Castilla y León	3865,49	2255,92	1527,11	82,46
<b>TOTAL CCAA</b>	<b>51537,84</b>	<b>27780,16</b>	<b>23023,88</b>	<b>733,80</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de Memorias del INSALUD e IMSERSO, Liquidaciones de presupuestos de Comunidades y Ciudades Autónomas, Agencia Estatal para la Administración Tributaria y Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En tercer lugar, se determina la distribución de los recursos entre las distintas Comunidades a partir de sus necesidades totales de financiación.

La necesidad total de financiación de cada una de las CCAA (i) en el año base será la suma de los necesidades de financiación de los tres bloques citados y su determinación se realiza en términos homogéneos, por lo que es necesario posteriormente agregar la financiación de los servicios que constituyen competencias singulares de determinadas CCAA. En consecuencia, podemos escribir las necesidades totales de financiación de cada una de las CCAA (i) como<sup>4</sup>:

<sup>4</sup> Donde *NF* son las necesidades totales de financiación, *NFCC* las necesidades de financiación de competencias comunes, *NFSA* las necesidades de financiación de los servicios sanitarios y *NFSO* las necesidades de financiación de los servicios sociales.

$$NF_i = NFCC_i + NFSA_i + NFSO_i \quad (2)$$

El bloque de competencias comunes está compuesto, como hemos señalado, por un fondo general y dos fondos específicos. Podemos determinar las necesidades de financiación por competencias comunes de cada CCAA (i) como:

$$NFCC_i = FG_i + FEDP_i + FRR_i \quad (3)$$

El fondo general (FG) se distribuye entre las distintas Comunidades estableciendo un mínimo garantizado para cada una de 39,66 millones de euros (6.600 millones de pesetas), distribuyéndose el importe restante en función de cuatro variables: población (con una ponderación del 94%), superficie (4,2%), dispersión de la población (1,2%) e insularidad (0,6%). Así, la cantidad a recibir por cada CCAA (i) se determina como<sup>5</sup>:

$$FG_i = 39,66_{m€} + FG * \left[ 0,94 * \frac{P_i}{P} + 0,042 * \frac{S_i}{S} + 0,012 * \frac{D_i}{D} + 0,006 * \frac{I_i}{I} \right] \quad (4)$$

El fondo para paliar la escasa densidad de población (FEDP) se dota con 48,08 millones de euros (8.000 millones de pesetas) y se distribuye entre las Comunidades con una superficie inferior a 50.000 Km<sup>2</sup> que tengan una densidad de población inferior a 27 habitantes por Km<sup>2</sup>, en función de la densidad de población de las Comunidades beneficiarias, Aragón (49%) y Extremadura (51%).

Por último, el fondo de renta relativa (FRR) se dota con 150,25 millones de euros (25.000 millones de pesetas), tiene como objeto reforzar el principio de solidaridad y se distribuye entre las Comunidades Autónomas con menor renta relativa, Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla La-Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Comunidad Valenciana, a partir de un índice ponderado de riqueza relativa (IRR) que se determina mediante la siguiente fórmula<sup>6</sup>:

$$IRR_i = \frac{P_i}{P} * \left[ 1 - \frac{VAB_i / P_i}{VAB / P} \right] \quad (5)$$

<sup>5</sup> Donde 39,66 millones de € es el mínimo garantizado a cada CCAA, *FG* es el fondo general a repartir, *P* la población, *S* la superficie, *D* la medida de dispersión de la población e *I* la insularidad.

<sup>6</sup> Donde *VAB* es el Valor Añadido Bruto a coste de los factores y *P* la población.

El fondo se distribuye entre las CCAA (i) cuyo índice es positivo en proporción a éste, de acuerdo con la fórmula:

$$FRR_i = \frac{IRR_i}{\sum_{>0} IRR_i} FRR; \quad \forall i IRR_i > 0 \quad (6)$$

A partir de la financiación que resulta de la fórmula (3), el sistema contiene una garantía de mínimos y unas reglas de modulación de la tasa de crecimiento de las necesidades de gasto<sup>7</sup>. La garantía de mínimos implica que, cuando como consecuencia del reparto resulte para alguna Comunidad una necesidad de financiación inferior a su restricción inicial (volumen de financiación homogeneizado que hubiera alcanzado en el año 1999), se le reconocerá una dotación suplementaria que le permita mantener el “statu quo” anterior.

El bloque de competencias sanitarias (NFSA) se financia también mediante un fondo general (FSA) y dos fondos específicos: el programa o fondo de ahorro en incapacidad laboral temporal (FILT) y el fondo de cohesión sanitaria (FCS).

El reparto del fondo general se realiza entre las distintas CCAA en función de las siguientes variables: población protegida (con una ponderación del 75%), población mayor de 65 años (24,5%) e insularidad (0,5%), por lo que la cantidad a percibir por cada una de las CCAA (i) se determina como<sup>8</sup>:

<sup>7</sup> Dichas reglas de modulación implican que:

a) La tasa de crecimiento de las necesidades de gasto respecto a la restricción inicial que resulte para una CCAA no podrá ser superior al 75 del conjunto de Comunidades de Régimen Común. Sin embargo: 1) la aplicación de la citada modulación no podrá suponer en ningún caso un recorte superior al 22,791% de su restricción inicial. 2) cuando la Comunidad en que se aplique la modulación cuente con un número de entidades singulares (núcleos de población) superior al 10% del total de las existentes en las CCAA de Régimen Común, el exceso sobre el 75% de la tasa de crecimiento medio se multiplicará por 0,49 para hallar el importe de la modulación.

b) Con respecto a la restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para aquellas CCAA cuya renta por habitante se encuentre por debajo del 70% de la renta por habitante media de las CCAA de Régimen Común, no podrá ser inferior al 120% de la tasa media de crecimiento del conjunto de CCAA de Régimen Común. Las que se encuentren situadas entre el 70 y el 75% de la renta media por habitante, la tasa de crecimiento de su financiación no podrá ser inferior al 30% de la tasa media de crecimiento del conjunto de CCAA de Régimen Común. Por último, para las que se encuentren situadas entre el 75 y el 82% de la renta media por habitante, la tasa de crecimiento de su financiación no podrá ser inferior al 22% de la tasa media de crecimiento del conjunto de CCAA de Régimen Común.

<sup>8</sup> Donde FSA es el fondo total a repartir,  $P_p$  es la población protegida,  $P_{>65}$  la población mayor de 65 años e  $I$  la insularidad.

$$FSA_i = FSA * \left[ 0,75 * \frac{P_{pi}}{P_p} + 0,245 * \frac{P > 65_i}{P > 65} + 0,005 * \frac{I_i}{I} \right] \quad (7)$$

En cuanto a los fondos específicos, el programa de ahorro en incapacidad temporal tiene una dotación global de 240,40 millones de euros (40.000 millones de pesetas) y su reparto entre las CCAA se realiza en función de la variable población protegida, para financiar programas de gasto en incapacidad temporal, establecidos mediante convenios bilaterales entre el Estado y las Comunidades. El segundo fondo, el de cohesión sanitaria, estará gestionado por el Ministerio de Sanidad y su finalidad es garantizar la igualdad de acceso a las prestaciones sanitarias en todo el territorio español. Con cargo al mismo se compensará a las CCAA por el saldo neto de asistencia sanitaria prestada a desplazados. Su regulación se establece en el Real Decreto 12347/2002, de 3 de diciembre.

En el caso de las competencias sanitarias se establece la obligación para las CCAA de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, excluida la parte correspondiente al fondo programa de ahorro en incapacidad temporal, como mínimo una cantidad igual a la resultante de la evolución de la financiación inicial según las normas de evolución de recursos del modelo. Además, el Estado garantiza que durante los 3 primeros años de aplicación del sistema el índice de evolución de los recursos no será inferior al crecimiento del PIB nominal a precios de mercado. En cuanto a la garantía de mínimos, el Estado garantiza que la financiación asignada a cada CCAA por el fondo general no será inferior a la que cada una de ellas tiene asignada como masa homogénea de financiación en éste bloque.

Por último, para el bloque de financiación de los servicios sociales, para el que rige igualmente el principio de afectación de recursos, el cálculo de las necesidades de financiación de cada CCAA se realiza en función de la población mayor de 65 años según el censo del año 1999, con una garantía de mínimos que implica el mantenimiento del “statu quo” anterior, por lo que la cantidad a percibir por cada CCAA (i) vendrá determinada como<sup>9</sup>:

$$FSO_i = FSO * \left[ \frac{P > 65_i}{P > 65} \right] \quad (8)$$

<sup>9</sup> Donde *FSO* es la cantidad total a repartir.

A partir de estas premisas, el Cuadro 3 muestra, para el año base 1999, la restricción inicial y la diferencia con las necesidades de financiación resultantes para cada una de las CCAA de régimen común <sup>10</sup>.

**Cuadro 3**  
**Estructura del nuevo sistema de financiación autonómica en 1999**  
**(millones de euros corrientes).**

CCAA	RI	NFCC	NFS A	NFSS	NF	NF-RI	NF-RI(%)
Cataluña	8408, 86	5082, 48	3975, 88	129,23	9187, 59	778,73	9,26
Galicia	4115, 53	2472, 98	1735, 66	65,75	4274, 39	158,86	3,86
Andalucía	101 15,32	6001, 68	4402, 47	125,59	105 29,74	414,42	4,10
Asturias	1553, 85	872,61	744	27,65	1644, 26	90,41	5,82
Cantabria	791,35	491,4	399,67	13,53	904,6	113,25	14,31
La Rioja	405,76	246,78	202,82	11,23	460,83	55,07	13,57
Murcia	1493, 09	836,4 9	674,07	19,76	1530, 32	37,23	2,49
C. Valenciana	5249, 57	2952, 87	2475, 46	80,52	5508, 85	259,28	4,94
Aragón	1836, 90	1045, 69	809,79	37,91	1893, 39	56,49	3,08
C.La Mancha	2494, 37	1516, 29	1094, 09	47,35	2657, 73	163,36	6,55
Canarias	2338, 74	1536, 42	1034,4	23,4 8	2594,3	255,56	10,93
Extremadura	1666, 65	1071, 42	692,02	27,44	1790, 88	124,23	7,45
Baleares	952,44	583,65	516,81	16,13	1116, 59	164,15	17,23
Madrid	6249, 92	3766, 08	2989, 39	91,13	6846,6	596,68	9,55
Castilla y León	3865, 49	2268, 42	1609,4	87,25	3965, 07	99, 58	2,58
<b>Total</b>	<b>515 37,84</b>	<b>307 45,26</b>	<b>233 55,93</b>	<b>803,95</b>	<b>549 05,14</b>	<b>3367,3</b>	<b>6,53</b>

Fuente: Elaborado a partir de: Consejo de Política Fiscal y Financiera (2001) y Ministerio de Hacienda (2004).

<sup>10</sup> Nota: En el año base de 1999 se ha dado la circunstancia de que doce regiones presentaron ajustes por modulaciones en Competencias Comunes (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid y Murcia), siete por Sanidad (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Murcia) y nueve por Servicios Sociales (Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y La Rioja).

### II.3. Los recursos financieros del sistema: recursos tributarios y fondo de suficiencia

Una vez determinadas las necesidades de gasto de cada CCAA los recursos para su financiación serán la suma de una serie de ingresos tributarios (ITRIB) y del denominado Fondo de Suficiencia (FS), que se configura como el elemento de cierre del modelo.

Los recursos tributarios a percibir por cada una de las CCAA (i) están constituidos por:

- a) La recaudación, en sus valores normativos del año 1999, obtenida en su territorio por los tributos cedidos (sobre Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, Determinados Medios de Transporte, Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, sobre el Juego) y las Tasas afectas a los servicios transferidos.
- b) El rendimiento recaudatorio por IRPF (cedido en el 33% de la cuota líquida, siendo del 35% a partir del año 2003) en el año 1999.
- c) El 35% de la recaudación anual del Impuesto sobre el Valor Añadido en su territorio (cedido como participación territorializada de tipo *tax sharing*).
- d) El 40% de la recaudación anual en su territorio de los Impuestos Especiales sobre Labores de Tabaco, Alcohol, Cerveza, Productos Intermedios e Hidrocarburos (cedidos también en forma de participación territorializada de tipo *tax sharing*).
- e) El 100% del rendimiento en su territorio del Impuesto Especial sobre la Electricidad.

Los ingresos tributarios de cada CCAA (i) en el año base 1999 se determinan como<sup>11</sup>:

$$ITRIB_i = TCN_i + TAN_i + 0,33IRPF_i + 0,35IVA_i + 0,40IE_i + IEE_i \quad (9)$$

<sup>11</sup> Donde *TCN* son los tributos cedidos en recaudación normativa, *TAN* las tasas afectas a los servicios transferidos en recaudación normativa, *IRPF* el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, *IE* los Impuestos Especiales sobre Labore de Tabaco, Alcohol, Cerveza, Productos Intermedios e Hidrocarburos, *IEE* el Impuesto Especial sobre la Electricidad.

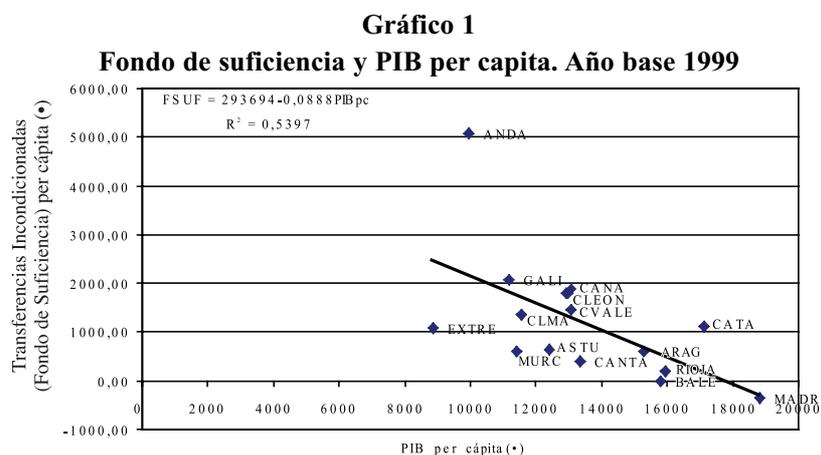
El Fondo de Suficiencia (FS), mecanismo de cierre del modelo, cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada CCAA y su capacidad fiscal determinada mediante la expresión anterior, detrayéndose el Fondo programa de ahorro en incapacidad temporal (FILT), por lo que para cada CCAA (i) se estima a partir de la siguiente expresión:

$$FS_i = NF_i - ITRIB_i - FILT_i \quad (10)$$

Su valor podrá ser positivo o negativo ya que, al no platearse ninguna restricción a la cesión de tributos, aparecen CCAA que presentan un exceso de recaudación por encima de sus necesidades de gasto y deberán devolver el exceso (Baleares y Madrid). Respecto a la aplicación inicial del sistema, el FS vendría a representar en 1999 alrededor de un tercio del total de Necesidades de Financiación. Dichos recursos resultan muy importantes y por encima de la mitad de Necesidades de financiación en Canarias, Extremadura y Castilla-La Mancha (Cuadro 2). Ligeramente por debajo del 50% se situarían CCAA como Galicia, Andalucía, Castilla y León, Cantabria, La Rioja, Murcia, Asturias y Aragón. No obstante, resulta poco significativo, además de dónde es negativo como en Baleares y Madrid, en Cataluña y Comunidad Valenciana dadas sus elevadas “*cestas de impuestos*”.

También es necesario señalar que ya en el año base la reducción de la base de ingresos estatales sobre la que se articula el Fondo de Suficiencia la hace más sensible ante variaciones experimentadas en un impuesto como en el caso de la Reforma del IRPF. Dicho Fondo cumple con su objetivo de suficiencia estática y como elemento de “*cierre y nivelación*”, parece estar correlacionado negativamente con el PIB regional, como se puede apreciar en el Gráfico 1.

Dado que el Fondo de Suficiencia funciona como “*elemento de cierre*” que, corrige los desequilibrios financieros vertical y horizontal, hemos estimado (Cuadro 4) tanto dicho componente vertical, que se limita a cubrir la diferencia entre los recursos totales y las necesidades totales del sistema, como el componente horizontal (suma cero), que recoge los trasvases de recursos entre territorios. La diferencia entre recursos impositivos obtenidos y los reales de cada CCAA territorio indicaría el grado de solidaridad implícita entre regiones.



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 4**  
**Fondo de Suficiencia vertical y horizontal en 1999**  
**(millones de euros corrientes)**

CC AA	FS vertical	FS horizontal	FS	FS/NF (%)	FV/FS (%)	FH/FS (%)
Cataluña	4954,29	-3272,59	1.681,70	19,90	294,60	-194,60
Galicia	958,51	1107,25	2.065,76	49,59	46,40	53,60
Andalucía	2483,59	2581,86	5.065,45	49,73	49,03	50,97
Asturias	423,72	205,88	629,60	39,03	67,30	32,70
Cantabria	249,61	153,64	403,25	44,77	61,90	38,10
La Rioja	140,76	53,12	193,88	42,42	72,60	27,40
Murcia	412,87	24,56	657,43	42,98	62,80	37,20
C. Valenciana	1786,95	-323,44	1.463,51	27,51	122,10	-22,10
Aragón	619,44	25,14	644,58	34,28	96,10	3,90
Castilla - La Mancha	600,63	767,55	1.368,18	52,03	43,90	56,10
Canarias	929,45	827,54	1.756,99	71,82	52,90	47,10
Extremadura	298,56	819,64	1.118,20	63,23	26,70	73,30
Baleares	597,68	-748,57	-150,89	-13,25	-396,10	496,10
Madrid	3354,28	-3603,91	-249,63	-3,19	-1343,70	1443,70
Castilla y León	1036,00	753,29	1.789,29	45,52	57,90	42,10
<b>TOTAL CC AA</b>	<b>18.437,30</b>	<b>0</b>	<b>18.437,30</b>	<b>34,70</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>

Fuente: Elaboración propia.

#### II.4. Reglas de evolución de los recursos y suficiencia dinámica del sistema.

La financiación a percibir por cada CCAA estará constituida por el valor definitivo correspondiente a cada año de cada uno de los recursos que integran el sistema de financiación. A este respecto, el Fondo de Suficiencia seguirá una regla de evolución temporal que dependerá de la evolución respecto al año base de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE), integrados por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA e Impuestos Especiales de fabricación sobre la cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedias, alcoholes y bebidas derivadas, hidrocarburos y labores de tabaco:

$$FS_{it} = FS_{i99} * \frac{ITE_t}{ITE_{99}} \quad (11)$$

Para las CCAA en que las necesidades de gasto sean inferiores a la capacidad fiscal (tengan un FS negativo) la evolución del Fondo de Suficiencia no seguirá los ITE nacionales, sino los regionales según la regla:

$$FS_{it} = FS_{i99} * \frac{ITE_r}{ITE_{r,99}}, si : \frac{ITE_r}{ITE_{r,99}} < \frac{ITE_t}{ITE_{99}} \quad (12)$$

Debemos tener también en cuenta la garantía de evolución de la financiación sanitaria durante los tres primeros años de aplicación del modelo. Como ya hemos señalado, el índice de evolución de estos recursos no será inferior al crecimiento del PIB nominal a precios de mercado.

Actualmente disponemos de las liquidaciones correspondientes a los dos primeros años de aplicación del sistema (2002 y 2003). Los parámetros básicos de la evolución del mismo aparecen recogidos en el Cuadro 5. Como podemos comprobar el crecimiento de los ITE ha sido inferior al del PIB y Baleares y Madrid han tenido una evolución de los ingresos tributarios superior a la nacional, por lo que su FS negativo a favor del Estado ha evolucionado según los ingresos tributarios nacionales. Es necesario tener en cuenta respecto a la evolución del FS que la regla de crecimiento en función de los ITE es más restrictiva que la regla que se seguía durante el quinquenio anterior (1997-2001) para determinar la participación de cada CCAA (i) en los ingresos del Estado, que venía dada por la fórmula:

$$PIE_{it} = PIE_{96} * \frac{ITAE_t}{ITAE_{96}} \quad (13)$$

Siendo los ITAE los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente, compuestos por los impuestos estatales directos e indirectos, las cotizaciones a la Seguridad Social y por desempleo, excluidos los tributos susceptibles de cesión a las CCAA y la aportación al presupuesto de la UE. La sustitución de los ITAE por los ITE excluyó de la regla de evolución algunos de los ingresos públicos que han tenido un mayor crecimiento a lo largo de estos años, como el Impuesto sobre Sociedades o las Cotizaciones a la Seguridad Social. Como puede observarse en el Cuadro 6, a lo largo del quinquenio 1997-2001 el crecimiento de los ITAE fue sensiblemente superior al del PIB.

Por último, en lo que hace referencia a la evolución de la financiación sanitaria, en el año 2002 el índice de crecimiento de las necesidades de financiación respecto al año base 1999 fue inferior al del PIB en todas las CCAA salvo Cantabria Murcia, Canarias y Madrid y en el año 2003 para 10 CCAA (exceptuando Andalucía, Cantabria, Murcia, Valencia y Madrid), por lo que fue necesaria la aplicación de la garantía recogida en el Acuerdo (Cuadro 7).

**Cuadro 5**  
**Evolución de los ITE y del PIB nominal a**  
**precios de mercado 1999/2002 y 1999/2003**

	2002	2003
PIB nominal pm	1,2313	1,3184
ITE nacional	1,2129	1,2951
ITE Baleares	1,2604	1,3566
ITE Madrid	1,2612	1,3485

Fuente: Ministerio de Hacienda, (2004 y 2005).

**Cuadro 6**  
**Evolución de los ITAE y del PIB nominal a precios de mercado durante el quinquenio 1997-2001, sobre el año base 1996**

	1997	1998	1999	2000	2001
ITAE	1,1131	1,1951	1,3022	1,4151	1,5140
PIBpm	1,0546	1,1133	1,1833	1,2861	1,3817

Fuente: INE y Ministerio de Hacienda (varios años).

**Cuadro 7**  
**Garantía sanitaria (cantidades en millones de euros)**

CCAA	Crecimiento NF 2002	Garantía 2002	Crecimiento NF 2003	Garantía 2003
Cataluña	1,2224	35,38	1,3094	35,77
Galicia	1,2101	36,79	1,2873	53,95
Andalucía	1,2268	19,81	1,3200	0
Asturias	1,2119	14,43	1,2877	22,83
Cantabria	1,2320	0	1,3206	0
La Rioja	1,2054	5,2	1,3034	3,03
Murcia	1,2396	0	1,3330	0
C. Valenciana	1,2305	1,98	1,3240	0
Aragón	1,2180	10,77	1,3040	11,87
C. La Mancha	1,2245	7,43	1,3167	1,88
Canarias	1,2317	0	1,3130	5,57
Extremadura	1,2131	12,59	1,2951	16,11
Baleares	1,1843	24,29	1,2738	23,03
Madrid	1,2672	0	1,3522	0
Castilla y León	1,2064	40,07	1,2873	49,97

Fuente: Ministerio de Hacienda, (2004 y 2005).

## **II.5. La corresponsabilidad fiscal en el nuevo sistema de financiación: las competencias de las CCAA de régimen común en materia tributaria**

Como ya hemos expuesto, uno de los objetivos básicos del vigente sistema de financiación autonómica es elevar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA. Para ello se ha ampliado considerablemente su capacidad tributaria que, de manera muy sintética, resumimos en el Cuadro 8.

**Cuadro 8**  
**La capacidad tributaria de las CCAA de régimen común en el Sistema de Financiación Autonómica Vigente**

<b>Tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas</b>	
<b>Tributo</b>	<b>Capacidad Normativa de las Comunidades Autónomas</b>
IRPF (33%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escala autonómica aplicable a la base imponible general: progresiva y con idéntico número de tramos que la del Estado.</li> <li>• Deducciones autonómicas por circunstancias personales y familiares, por inversiones empresariales y por aplicación de renta.</li> <li>• Aumentos o disminuciones de los porcentajes de deducción por inversión en vivienda habitual (límite del 50%).</li> </ul>
Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mínimo exento, tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones de la cuota.</li> </ul>
Sucesiones y Donaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducciones en la base imponible que respondan a circunstancias de carácter económico o social propias de la CC.AA.; mejorar las reducciones establecidas por el Estado.</li> <li>• Tarifa del impuesto; cuantías y coeficientes aplicables en función del patrimonio preexistente; deducciones de la cuota</li> </ul>
TPO y AJD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones, aplicables a las concesiones administrativas, la transmisión de bienes inmuebles, la constitución y cesión de derechos reales sobre los mismos, constitución y cesión de derechos reales sobre bienes muebles e inmuebles, excepto los de garantía, el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, los documentos notariales.</li> </ul>
Tributos sobre el Juego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas y bonificaciones.</li> </ul>
IVA (35%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin capacidad normativa</li> </ul>
I.E. Fabricación (40%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin capacidad normativa</li> </ul>
I.E. sobre la Electricidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin capacidad normativa</li> </ul>
I.E. Medios de Transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos de gravamen, dentro de una banda fijada por el Estado</li> </ul>
I. Venta Minorista de Hidrocarburos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos de gravamen, dentro de una banda fijada por el Estado</li> </ul>

<b>Recargos sobre Tributos Estatales</b>	
- Recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. En el IVA e Impuestos Especiales, condicionado a que dispongan de competencias normativas en materia de tipos de gravamen. Los recargos no podrán suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos.	
<b>Tributos propios de las Comunidades Autónomas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas y contribuciones especiales en materias de su competencia.</li> <li>• Impuestos propios.</li> </ul>	
Limites genéricos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No gravamen de hechos imposables gravados por el Estado</li> <li>• Tributos sobre materias reservadas a las Corporaciones Locales solamente cuando la legislación de Régimen local lo prevea.</li> </ul>
Limites impuestos propios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No gravamen de elementos ni operaciones situados fuera de su territorio.</li> <li>• No obstaculizar la unidad de mercado</li> <li>• No traslación de la carga tributaria a otras Comunidades.</li> </ul>

## II.6. Los instrumentos de solidaridad: asignaciones de nivelación y Fondo de Compensación Interterritorial

El último gran objetivo del sistema es reforzar la solidaridad entre las distintas CCAA. Para ello, existen dos instrumentos, las asignaciones de nivelación en los servicios públicos esenciales y el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), cuya normativa ha sido reformada tras la entrada en vigor del actual sistema de financiación<sup>12</sup>. El FCI, como instrumento de desarrollo regional, tiene como misión la de financiar inversiones reales nuevas que impulsen el crecimiento de las regiones más atrasadas.

Respecto a las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, educación y sanidad, tienen como objetivo la garantía de un nivel mínimo de prestación de los mismos y está prevista su aplicación cuando en una CCAA se produzca en un año una desviación de más de 3 puntos respecto a la media nacional en la variación del número de alumnos en educación obligatoria (para la educación) o de la población protegida (en el caso de la sanidad).

<sup>12</sup> En el Anexo 4 se condensan los rasgos más significativos de su evolución.

Por último, en lo que respecta al FCI, las CCAA beneficiarias del mismo serán las que tengan la consideración de Objetivo nº 1 en los Fondos Estructurales de la UE<sup>13</sup>, y se estructurará en dos Fondos, el general, fijado en el 22,5% de la inversión estatal nueva, y el complementario, por importe del 33,33% del Fondo general recibido por cada Comunidad. Este desdoblamiento en dos subfondos permite destinar los recursos del fondo complementario a financiar gasto corriente relacionado con el funcionamiento de las inversiones financiadas con el fondo general. Su reparto entre las CCAA beneficiarias se hará siguiendo la siguiente expresión<sup>14</sup>:

$$FCI_i = \left[ \left( 0,875 \frac{P_i}{P} + 0,016 \frac{SM_i}{SM} + 0,01 \frac{U_i}{U} + 0,03 \frac{SR_i}{SR} + 0,069 \frac{ES_i}{ES} \right) Q + 3,624 \left( \frac{P_i}{P} - \frac{VAB_i}{VAB} \right) Q \right] * I \quad (14)$$

Es necesario señalar que la importancia del FCI como instrumento de financiación de las inversiones regionales ha ido decreciendo paulatinamente por el gran volumen de fondos percibidos por las CCAA beneficiarias procedentes de los Fondos Estructurales Comunitarios y, principalmente, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)<sup>15</sup>.

## II.7. El recurso al endeudamiento.

El último instrumento financiero de que van a disponer las haciendas autonómicas es el recurso al endeudamiento. El ordenamiento español ha intentado desde el principio del proceso de descentralización el acceso

<sup>13</sup> Que serán aquellas que tengan una renta per cápita, medida en términos de paridad de poder de compra, inferior al 75% de la renta media de la Unión Europea. Actualmente, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha, Castilla y León, Canarias y Extremadura.

<sup>14</sup> Siendo  $Q$  el volumen total de fondos a repartir anualmente,  $I$  un factor de corrección que beneficia a la Comunidad autónoma de Canarias que ve incrementados los fondos que le corresponden en un 63,1%, disminuyendo proporcionalmente la cuantía a recibir por las demás Comunidades,  $P$  la población de derecho,  $SM$  el saldo migratorio que toma valor cero cuando es positivo,  $U$  el número de parados,  $SR$  la superficie,  $ES$  una medida de dispersión de la población, definida como el número de entidades singulares por kilómetro cuadrado y  $VAB$  el valor añadido bruto a coste de los factores.

De la expresión anterior se deduce el reparto de recursos entre las Comunidades beneficiarias en función de una serie de variables entre las cuales la de mayor peso es la población, y la existencia de un subfondo de redistribución interna de recursos entre ellas en función de las diferencias de valor añadido bruto per cápita.

<sup>15</sup> En Álvarez, Aparicio y González (2006, próxima publicación), se analiza en profundidad el funcionamiento del FCI y de los fondos europeos y su incidencia en la financiación de las CCAA.

al crédito por parte de las CCAA, principalmente con el fin de garantizar su solvencia y equilibrio financiero (en el Anexo 5 se presentan los principales rasgos de la evolución de la normativa sobre esta materia). Con la firma del Tratado de Maastricht en 1991, y el acceso de España a la Unión Monetaria Europea (UME), que establece requisitos globales de sostenibilidad de las finanzas públicas de los países miembros (déficit público anual, medido en términos de necesidad de financiación no superior al 3% del PIB, deuda pública no superior al umbral del 60% del PIB), ha sido necesario establecer mecanismos de control y coordinación de la deuda de todos los niveles de administración pública.

La aprobación en el año 2001 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, suponen la introducción en el ordenamiento jurídico español del principio de equilibrio presupuestario<sup>16</sup>.

La Ley Orgánica 5/2001 atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera la coordinación<sup>17</sup> del endeudamiento de las CCAA y la fijación del objetivo de equilibrio presupuestario para todas ellas. En su acuerdo de 5 de abril de 2002 estableció que todas las CCAA que presenten un déficit superior al 0,049% del PIB nacional deberán presentar un plan de saneamiento al considerar este porcentaje como el límite para determinar cuándo un déficit autonómico es compatible con el objetivo de estabilidad a nivel nacional.

### **III. EL SISTEMA FORAL DE FINANCIACIÓN**

#### **III.1. Los acuerdos de financiación foral**

Como ya hemos señalado el régimen foral de financiación se aplica a las Comunidades Autónomas de País Vasco y de Navarra. En el caso del País Vasco, se denomina de modo específico “Sistema de Concierto” y en el de Navarra, “Sistema de Convenio”.

La existencia de ésta singularidad aparece reconocida en la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 que establece:

<sup>16</sup> En Ruiz (2003) se realiza un análisis en profundidad de dicha normativa.

<sup>17</sup> Coordinación que afecta también a las CCAA de régimen foral.

“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

La regulación básica (y justificación histórica) de cada uno de estos sistemas es la siguiente.

Para el caso del País Vasco, si se obvian los antecedentes históricos más distantes en el tiempo<sup>18</sup>, el sistema actual de Concierto Económico entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado se remonta a la Ley de 12 de Julio de 1876 y al Real Decreto de 13 de Noviembre de 1877, que dieron paso al Concierto aprobado por Real Decreto de 28 de Febrero de 1878. Tras la Guerra Civil (1936-1939), el Decreto de 29 de Febrero de 1952 aprobaba un Concierto en exclusiva para la provincia de Álava, que se renovó para 25 años por el Decreto de 26 de Noviembre de 1976, quedando superado tras la aprobación de la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Así, la Disposición adicional primera de la Constitución transcrita es el pilar sobre el que se basa el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 18 de Diciembre de 1979 (Ley Orgánica), estableciendo en su artículo 41 que las relaciones tributarias entre la CCAA del País Vasco y el Estado se regulen por el sistema tradicional del Concierto Económico y Cupo.

En síntesis, el Concierto Económico Vasco es una Ley con una serie de normas tributarias sobre un conjunto de impuestos (denominados concertados), que son el núcleo del poder tributario de dicha CCAA, mientras que el Cupo Vasco es una cantidad de dinero que ajusta las relaciones financieras entre los Gobiernos Central y Autonómico Vasco.

La principal característica peculiar del Concierto Económico es que es aprobado por una “Ley de lectura única”, es decir, que su texto no admite modificaciones en las Cortes Generales (o se aprueba tal y como se ha redactado o no se aprueba). En la práctica, obliga a elaborar un proyecto de Ley que se negocie totalmente entre los gobiernos central y autonómico vasco, lo cual no siempre es fácil de conseguir, como se ha constatado con la negociación de finales de 2001.

<sup>18</sup> La evolución histórica del concierto económico se encuentra en Alonso (1995). En Zubiri (2000 a y 2000 b) y en Zubiri y Vallejo (1995) se contienen análisis en profundidad de los orígenes y funcionamiento actual del sistema.

En cuanto a las principales modificaciones con posterioridad a la Constitución son las siguientes:

- Primer Concierto Económico: Aprobado por Ley 12/1981, de 13 de Mayo, y que señalaba en su artículo primero que su vigencia sería hasta el 31 de Diciembre de 2004. Posteriormente, se ha modificado en hasta 5 ocasiones (1985, 1990, 1993 y 197), para así adaptarlo a los sucesivos cambios en el ordenamiento jurídico tributario del Estado, para cumplir lo establecido en la Disposición adicional segunda de la Ley 12/1981. Asimismo, la Ley 25/2001, de 27 de Diciembre, es la que ha prorrogado la vigencia del Concierto durante 2002, hasta la fecha de aprobación de uno nuevo, debido a la falta de acuerdo entre los Gobiernos central y autonómico vasco.

- Segundo Concierto Económico: Ley 12/2002, de 23 de Mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, Ley 13/2002, de 23 de Mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006 y Ley Orgánica 4/2002, de 23 de Mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la CCAA del País Vasco.

Para el caso de Navarra y su régimen foral hay que remontarse a la Ley de 25 de Octubre de 1839, que confirma los fueros navarros y que se concretó con la Ley de 16 de Agosto de 1841, en la que se establece el primer Convenio entre el Estado y Navarra. La referencia del régimen actual es el Real Decreto-Ley de 15 de Agosto de 1927, que regula con detalle las relaciones tributarias entre la provincia de Navarra y el Estado. Tras las Guerra Civil, se reformó el Convenio Navarro en 1941, actualizándose en 1969 mediante el Decreto-Ley 16/1969, de 24 de Julio, siendo esta normativa la que se mantuvo vigente hasta la aprobación del sistema actual.

Al igual que en el caso vasco, es la Disposición Adicional primera de la Constitución la que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, siendo el pilar del Estatuto de Autonomía de Navarra (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de Agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra), en donde en su artículo 45 se establece que las relaciones tributarias entre el Estado y la CCAA Navarra se regularán por el sistema tradicional de Convenio Económico y Aportación.

Así, el Convenio es, como en el caso vasco, una Ley que recoge las normas tributarias sobre un conjunto de impuestos (denominados convenidos), siendo el núcleo del poder tributario de esta CCAA, mientras que la

aportación es una cantidad de dinero que ajusta las relaciones financieras entre los gobiernos central y autonómico navarro. Así como el contenido del Convenio no tiene un plazo determinado de vigencia, el cálculo de la Aportación desde 1990 se basa en un modelo quinquenal, que se ha ido prorrogando hasta 2001.

En cuanto a las principales modificaciones con posterioridad a la Constitución son las siguientes:

- Ley 28/1990, de 26 de Diciembre, Ley paccionada de artículo único, por la que se aprobó el Convenio, derogó el de 1969 y fue modificada después por la Ley 12/1993, de 13 de Diciembre, y por la Ley 19/1998, de 15 de Junio, que han ajustado el contenido del Convenio a los cambios tributarios derivados de la ampliación del poder tributario navarro a los Impuestos Especiales.

- Ley 25/2003, de 15 de Julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

### **III.2. La potestad tributaria del régimen foral<sup>19</sup>.**

Como se ha mencionado anteriormente, la estructura de la financiación del régimen foral se basa en exclusiva en ingresos tributarios: los tributos concertados en el País Vasco y los Tributos convenidos en Navarra correspondiendo la totalidad de su rendimiento a la respectiva CCAA. Las CCAA forales (en el País Vasco, más en concreto, los Territorios Históricos, esto es, las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) tienen amplias competencias sobre estos recursos, siendo muy superiores a las “cedidas” a las CCAA de régimen común, si bien ésta diferencia se ha acortado ligeramente con la última reforma de financiación común de 2001, tal y como se puede apreciar de la simple comparación entre los Cuadros 1 y 2. Actualmente según el vigente Concierto, los únicos tributos que quedan fuera del régimen de Concierto o Convenio son los derechos de importación o renta de aduanas, las retenciones practicadas a los funcionarios estatales y las cotizaciones a la Seguridad Social.

<sup>19</sup> Un análisis detallado de la misma se encuentra en Lambarri y Larrea (1991).

**Cuadro 9**  
**Capacidad tributaria de las CCAA Forales**

<b>Tributo</b>	<b>Tipo</b>	<b>Capacidad Normativa</b>
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	Propio	Plena, excepto retenciones de capital y tributación de no residentes
Impuesto sobre el Patrimonio	Propio	Plena
Impuesto sobre Sociedades	Propio	Plena para las empresas que tributen exclusivamente en la CCAA foral
Impuesto sobre la Renta de No Residentes	Propio	Plena para establecimientos permanentes
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	Propio	Plena
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	Propio	Plena, salvo en operaciones societarias, letras de cambio y documentos equivalentes (sólo modelos de declaración e ingreso, plazo de ingreso)
Impuesto sobre el Valor Añadido	Participación	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso sin que puedan diferir sustancialmente de los estatales
Impuesto sobre las Primas de Seguro	Participación	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso sin que puedan diferir sustancialmente de los estatales
Impuestos Especiales de Fabricación (cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos, labores del tabaco)	Participación	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso sin que puedan diferir sustancialmente de los estatales
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	Propio	Tipos de gravamen, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuestos sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos	Propio	Tipos de gravamen, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso

Impuesto sobre la Electricidad	Participación	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Tributos sobre el Juego	Propio	Plena, excepto en la delimitación del hecho imponible y sujeto pasivo

Nota: En tanto que las Diputaciones Forales son también Entidades Locales, son tributos concertados los impuestos municipales sobre bienes inmuebles, sobre actividades económicas, y sobre vehículos de tracción mecánica, sobre los que dichas Diputaciones tienen capacidad normativa plena, excepto en lo que se refiere a la definición del hecho imponible y los criterios de valoración de los bienes inmuebles.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, el Concierto especifica con detalle la normativa (de tipo estatal o foral) que ha de ser aplicada a cada uno de los elementos tributarios concretos de cada figura, precisiones denominadas Puntos de Conexión entre una y otra regulación, cuyo objetivo es determinar qué Administración Tributaria es la competente en cada materia. De modo general, el criterio de atribución en los impuestos personales es el lugar de residencia, mientras que en los demás impuestos es el lugar de ubicación o realización del negocio u operación.

Además, los tributos concertados están sometidos a diversos criterios de armonización fiscal, entre los que pueden destacarse los siguientes<sup>20</sup>:

- La “adecuación” de las normas forales a la Ley General Tributaria.
- La obligación de utilizar la clasificación nacional de actividades económicas.
- Que las normas forales no podrán suponer un menoscabo de la competencia empresarial ni distorsionar la libre circulación de personas y de capitales.
- Que la presión fiscal efectiva global será “equivalente” en los territorios forales a la del resto del territorio español.

### **III.3. El Cupo Vasco y la Aportación Navarra**

Dado el elevado nivel de renta de estos territorios y su especial encaje constitucional debido a su régimen específico de financiación, las

<sup>20</sup> Vid. VVAA (1997).

CCAA de régimen foral no precisan en general de transferencias complementarias para financiar sus propias necesidades de gasto, ya que pueden cubrir éstas de manera más que suficiente con sus ingresos tributarios. Más bien, son estas CCAA forales las que realizan una transferencia anual al nivel central (el Cupo Vasco y la Aportación Navarra) para así contribuir a la financiación de las cargas del Estado no asumidas por ellas. Así, el Cupo es el pago que el País Vasco hace al Estado por los servicios que éste continúa prestando a la CCAA vasca menos los ingresos que el Estado obtiene todavía en el País Vasco.

De modo simplificado, el Cupo y la Aportación se estiman aplicando un índice de imputación al total de gastos no descentralizados. Desde el inicio del sistema el índice de imputación es una aproximación del peso relativo de cada CCAA foral en el conjunto de la economía española: 1,6% para Navarra y 6,24% para el País Vasco. Dichas cantidades coinciden con su participación en la renta estatal de 1981. Con el paso de los años se han acumulado diversas razones que justificaban una posible modificación de la fórmula de cálculo: antigüedad de la referencia o, el resultado casi negativo en el último ejercicio. El problema se ha resuelto mediante la fijación de una cantidad permanentemente actualizada en términos monetarios que sigue sin recoger aportación diferente a los conceptos mínimos siguientes: Defensa, Representación exterior, Casa Real y Fondo de Compensación Interterritorial.

El País Vasco ha de ingresar el Cupo en tres pagos iguales, en Mayo, Septiembre y Diciembre de cada año. Aunque el cálculo del Cupo se haga a partir de las cifras correspondientes a cada Territorio Histórico, la obligada al pago es la CCAA del País Vasco.

En lo esencial, Navarra tiene un sistema similar al vasco siendo los tributos convenidos los mismos que los concertados y el método para estimar la cuantía de la aportación prácticamente idéntico, con la única diferencia como se ha mencionado anteriormente de que el índice de imputación de cargas no asumidas es del 1,60%, en vez del 6,24% vasco. Navarra ha de ingresar la Aportación en cuatro pagos iguales, en Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre de cada año. Al no existir en Navarra diferentes Territorios, el ámbito de la CCAA coincide con el de la Diputación Foral, no siendo necesarias las distribuciones internas entre gobiernos como sucede en el caso del País Vasco.

#### **IV. LOGROS DEL SISTEMA Y PROBLEMAS PENDIENTES**

El actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, cuya aplicación está vigente desde el día 1 de enero de 2002, ha supuesto un avance importante frente a los mecanismos de financiación anteriores. Sus principales logros, en nuestra opinión, son su estabilidad, al no estar prevista su renegociación a los cinco años; la globalidad, ya que ha integrado en un único sistema la financiación de todas las competencias transferidas; y el reforzamiento de la autonomía fiscal de las CCAA, a las que ha concedido importantes competencias normativas, tanto en el campo de los tributos propios como en el de los compartidos con el Estado. Por otra parte es necesario reconocer que su entrada en vigor ha supuesto un incremento considerable de los recursos percibidos por las CCAA respecto al sistema anterior, tal y como ponen de manifiesto las liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002 y 2003.

Esto no significa, sin embargo, que no subsistan problemas que habrán de ser resueltos en el futuro (Cantarero, 2005).

A nuestro entender, el principal problema existente es la dicotomía entre los sistemas de financiación común y foral que hemos analizado en el trabajo.

Dejando al margen las desiguales competencias en materia tributaria, que han provocado diversos problemas de competencia fiscal desleal<sup>21</sup>, el mayor problema se deriva de los diferentes resultados financieros que producen ambos sistemas. En efecto, si se compara la estructura de ambos, se observa como, para unos niveles de esfuerzo fiscal prácticamente idénticos, las CCAA de régimen foral van a disponer de mayores ingresos que las CCAA de régimen común para financiar las mismas competencias de gasto, situación que resulta más evidente desde que en el año 2002, como ya hemos comentado, se igualaran estas para todas las CCAA. Es decir, que para acceder al mismo nivel de prestación de los bienes y servicios de su competencia, las CCAA de régimen común han de exigir de sus ciudadanos un esfuerzo fiscal mayor que las CCAA de régimen foral.

Este hecho puede observarse en el Cuadro 10, a través de las diferencias en la financiación por habitante de las CCAA. Si tenemos en

<sup>21</sup> Dichos problemas se han planteado principalmente con el caso del País Vasco y en relación al Impuesto sobre Sociedades y han tenido como consecuencia la anulación por parte de los tribunales de justicia, tanto nacionales como de la Unión Europea de ciertos incentivos fiscales.

cuenta los diferentes niveles competenciales y por tanto, de gasto, la principal conclusión que podemos obtener es que el sistema de financiación de las CCAA de régimen común parece haberse situado en España relativamente inclinado por el lado de la igualdad, ya que mientras que el nivel de autonomía y de responsabilidad fiscal era a la luz de la experiencia comparada claramente insuficiente el sistema proporcionaba un importante grado de igualdad<sup>22</sup>.

Por el contrario, existen diferencias apreciables difícilmente justificables, y en conflicto con el principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución, entre la financiación per cápita de las CCAA del artículo 151 y las CCAA forales, que estaban en 2001 en una proporción de 1,2376 a 1 (País Vasco) y de 1,6610 a 1 (Navarra).

Si bien no es el objetivo de este trabajo, podríamos plantearnos las consecuencias que tendría la generalización de un modelo de financiación autonómica similar al foral a todas las CCAA, generalización que se podría realizar tanto de manera efectiva en un ejercicio como progresivamente en un período de tiempo limitado<sup>23</sup>.

Evidentemente la primera consecuencia sería la desaparición de la capacidad tributaria del Estado, pasando las CCAA a obtener toda la recaudación tributaria. Si ya al principio de este trabajo se planteaba la singularidad que representa el hecho de que un Estado no recaude impuestos en una parte de su territorio, sería esta una situación insólita: una hacienda central sin impuestos propios y financiada por medio de las aportaciones de las haciendas regionales<sup>24</sup>.

Dejando este hecho al margen, además de importantes problemas de gestión<sup>25</sup> que se podrían producir si hipotéticamente todas las CCAA retuviesen la recaudación de los tributos pagados por sus propios ciudadanos, y pasasen a abonar al Estado un cupo calculado de modo similar a cómo lo hacen actualmente las CCAA forales, la Hacienda central quebraría al no poder hacer frente a sus necesidades de gasto. Esta situación se produce porque en el cálculo del cupo/aportación no se incluyen todos los gastos del Estado sino únicamente una parte de ellos<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Si se deja al margen, como señala Castells (2000), las haciendas forales (Navarra y P.Vasco).

<sup>23</sup> En distintos trabajos se han analizado las consecuencias que tendría este cambio. Así, por ejemplo, en Sevilla (2001), Zubirí, (2000a y b) o De la Fuente (2005).

<sup>24</sup> Situación impropia de un Estado, que solo se produce en agrupaciones de países, como sería el caso la de la Unión Europea.

<sup>25</sup> Fraude fiscal, competencia tributaria entre CCAA.

<sup>26</sup> Entre otros, las CCAA forales no aportan recursos al fondo de suficiencia.



Concepto	1998	1999	2000	2001	Media 92-96	Media 97-01
País Vasco	143,1	132,28	124,32	123,76	160,21	132,01
Cataluña	132,99	119,64	118,42	113,85	132,39	121,19
Galicia	126,61	126,62	119,77	118,14	135,28	123,23
Andalucía	121,42	123,77	116,57	112,04	129,21	120,57
Asturias	48,1	45,56	58,15	82,86	46,14	57,43
Cantabria	60,12	85,16	83,47	82,60	43,17	75,03
La Rioja	53,6	81,47	80,72	86,11	54,42	72,55
Murcia	39,07	53,61	64,97	61,51	38,17	53,9
C.Valenciana	119,48	108,38	106,6	107,93	124,91	110,39
Aragón	61,87	82,42	79,39	78,01	48,56	74,58
C.L Mancha	78,98	77,4	94,76	99,56	78,76	87,35
Canarias	121,6	110,14	107,36	106,26	121,09	113,25
Navarra	212,36	192,76	193,25	166,10	194,91	191,95
Extremadura	78,13	75,01	93,4	99,03	60,55	85,08
Baleares	65,24	56,73	56,97	61,89	40,37	57,14
Madrid	37,48	46,12	54,74	65,06	30,47	49,81
C.León	64,59	95,37	91,65	87,39	56,86	81,74
<b>CCAA 143</b>	54,68	65,36	72,18	77,39	46,81	65,98
<b>CCAA 151</b>	128,42	121,76	117,43	114,24	133,67	121,35
<b>Total CCAA</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de BADESPE y de los datos de población del INE.

Además, si bien las CCAA más ricas (por ejemplo, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia), al no repartir los ingresos de los impuestos con las CCAA más pobres saldrían beneficiadas, las otras diez CCAA comunes obtendrían menos ingresos que con el sistema actual y se quebraría el cumplimiento de los principios de igualdad y de solidaridad interterritorial recogidos en la Constitución Española.

En segundo lugar, dentro del propio sistema general de financiación, se plantean varias incertidumbres sobre el funcionamiento de los mecanismos de nivelación que cuestionan la suficiencia dinámica del modelo a medio y largo plazo.

Como se ha desarrollado en la expresión (10), las necesidades de gasto (o de financiación) de cada CCAA se cubren mediante sus ingresos tributarios y el Fondo de Suficiencia. Los primeros van a evolucionar de forma diferente en cada una de las CCAA en función de su capacidad fiscal que dependerá a su vez de la evolución de su actividad económica. El segundo evoluciona en función del crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (según las expresiones (11) y (12)). Por tanto las reglas de evolución del sistema no tienen en cuenta el crecimiento de las necesidades de gasto, sin que existan cláusulas o reglas de garantía de recursos. La única regla de garantía, como hemos visto, es la referida a la financiación sanitaria –crecimiento de recursos no inferior al del PIB nominal a precios de mercado- para los ejercicios 2002-2004.

Para solventar estos problemas creemos que sería conveniente una redefinición del Fondo de Suficiencia, de forma que pudiese funcionar como un auténtico mecanismo de nivelación. Esta solución pasaría, en primer lugar, por la definición de los servicios públicos que se pretenden nivelar, ya que podría optarse por un esquema de nivelación total, que afectase a todos los servicios públicos transferidos, o parcial, referido a servicios públicos esenciales como educación o sanidad<sup>27</sup>. A continuación sería precisa la cuantificación de las necesidades de gasto asociadas a los mismos y la capacidad y el esfuerzo fiscal de las distintas Comunidades. A partir de estos factores, el mecanismo de nivelación debería garantizar los mismos recursos por usuario equivalente de los servicios públicos esenciales a partir de un nivel de capacidad fiscal similar.

<sup>27</sup> Sevilla (2005, pp. 66 y ss.) señala que existen cuatro alternativas para componer las transferencias de nivelación, según afecten estas a todos o parte de los servicios transferidos, y según se materialicen en transferencias condicionadas o incondicionadas. Las peculiaridades de la configuración actual del Fondo de Suficiencia hacen que combine las características de nivelación total y no condicionada con la de parcial y condicionada en lo que se refiere a la sanidad por la afectación de recursos existente en este caso.

Un tercer problema que se va a plantear a corto plazo está relacionado con el funcionamiento de los mecanismos de desarrollo regional. Estos, como hemos visto, se articulan a nivel interno a través del FCI, que destina una parte de la inversión estatal nueva a las CCAA menos desarrolladas, y cuyo funcionamiento se combina con el de los Fondos Estructurales de la UE, que tienen el mismo objetivo. Desde el año 1987 (primero en que España percibe fondos del Presupuesto Comunitario), el menor nivel de renta relativa de nuestro país en comparación con el resto de miembros de la Comunidad Europea conlleva que nuestro país haya sido uno de los principales beneficiarios tanto de los Fondos Estructurales como del Fondo de Cohesión. Sin embargo, la ampliación de la UE a 25 países, con la entrada de Estados del Centro y Este de Europa menos desarrollados hace que, de cara al nuevo marco presupuestario de la UE que debe entrar en vigor el año 2006, sea previsible que estos fondos se reduzcan drásticamente. En concreto, la mayor parte de las regiones españolas que hasta ahora estaban dentro del Objetivo nº 1 van a perder esta consideración. Esta situación obligará a redefinir los mecanismos internos de cohesión, especialmente el FCI, no solamente en lo que se refiere a su ámbito de aplicación para que las regiones que dejen de ser Objetivo nº 1 de la UE puedan seguir beneficiándose del mismo, sino en los recursos con que se dota, para contribuir a paliar los problemas de financiación que se avecinan para las CCAA que actualmente son más dependientes de los fondos comunitarios.

## **Anexo 1**

### **Competencias de las Comunidades Autónomas**

El artículo 148 de la Constitución enumera las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas:

- a) Organización de sus instituciones de autogobierno.
- b) Alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio.
- c) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- d) Las obras públicas de interés de la CCAA en su propio territorio.
- e) Ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se realice íntegramente en su territorio y el transporte desarrollado por esos medios o por cable.
- f) Puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

- g) Agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- h) Los montes y aprovechamientos forestales.
- i) La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- j) Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la CCAA; las aguas minerales y termales.
- k) La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
- l) Ferias interiores.
- m) El fomento del desarrollo económico de la CCAA, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- n) La artesanía.
- ñ) Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la CCAA.
- o) Patrimonio monumental de interés de la CCAA.
- p) El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la CCAA.
- q) Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- r) Promoción del deporte y el ocio.
- s) Asistencia social.
- t) Sanidad e higiene.
- u) Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica.

Por otra parte, el apartado 2 de éste artículo establece que “transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149º. Este periodo de cinco años no será necesario para las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía prevista en el artículo 151 de la Constitución.

El artículo 149 establece las competencias exclusivas del Estado, regulando su punto 3 que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido en los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido

a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas”.

Por último, el artículo 150 de la Constitución contempla tres situaciones:

- a) En materias de competencia estatal, las cortes Generales podrán atribuir a todas o a algunas CCAA la facultad de dictar, para si mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal.
- b) El Estado podrá transferir o delegar a las CCAA, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.
- c) Cuando lo exija el interés general, el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las normativas de las CCAA aún en el caso de competencias atribuidas a éstas.

## **Anexo 2**

### **Evolución del sistema de financiación de las CCAA de régimen común<sup>28</sup>**

Como hemos expuesto en el trabajo, el sistema general de financiación ha atravesado cuatro fases distintas hasta llegar al sistema actualmente vigente:

- a) El denominado “periodo transitorio”, entre 1980 y 1986.
- b) El llamado “periodo definitivo”, entre 1987 y 1991.
- c) El quinquenio 1992-1996.
- d) El quinquenio 1997-2001.

Por otra parte, también se ha señalado que las competencias en materia de prestaciones sanitarias y servicios sociales, por constituir competencias singulares de algunas CCAA, han tenido un sistema de financiación separado que ha atravesado también tres periodos, el primero entre 1982 y 1994, el segundo de 1994 a 1997 y el tercero entre 1998 y el 2001.

<sup>28</sup> Para la elaboración de este Anexo hemos seguido a Cantarero (2003), Castells, Sorribas y Villalta (2005), Álvarez y González (2002).

Antes de pasar a analizar las características principales de estos periodos, en el Cuadro 2.1 se recoge una síntesis de las principales normas y acuerdos que han regulado el sistema en cada uno de estos periodos.

**Cuadro 2.1.**  
**Regulación del sistema de financiación**  
**autonómica, 1980-2001**

Periodo	Normativa Reguladora
1980-86 (periodo transitorio)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas.</li> <li>• Acuerdo 1/1982 del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) sobre el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las CCAA.</li> <li>• Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas.</li> <li>• Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial.</li> </ul>
1987-1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo del CPFF 1/1986, de 7 de noviembre.</li> <li>• Ley 32/1987, de 22 de diciembre, de ampliación del alcance y las condiciones de cesión del ITP y AJD.</li> <li>• Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.</li> </ul>
1992-1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992.</li> <li>-Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, de 23 de septiembre de 1993.</li> </ul>
1997-2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1996 (no firmado por Andalucía, Castilla la Mancha y Extremadura)</li> <li>• Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA.</li> <li>• Ley 14/1996, de 20 de diciembre, de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas.</li> </ul>

Vamos a centrarnos, en primer lugar, en el sistema general de financiación.

**a) El “periodo transitorio”, de 1980 a 1986.**

Comprende desde el inicio del proceso de descentralización hasta el momento en que las distintas Comunidades reciben las competencias que les ha atribuido su estatuto de autonomía. En este periodo inicial se consigue transferir un volumen importante de competencias, utilizando para su financiación el mecanismo de “coste efectivo”, consistente en determinar

el coste que venía asumiendo el Estado para su prestación y transfiriendo a las Comunidades Autónomas los fondos necesarios para que pudieran seguir prestando la competencia al mismo nivel que lo hacía el Estado. En el Cuadro 2.2 se sintetiza el proceso de determinación del coste efectivo.

**Cuadro 2.2.**  
**Cálculo del coste efectivo.**

<b>CE = CD + CI + IR + IN – TS</b>
<b>CD = costes directos</b>
Constituye el coste directo la suma de los gastos de personal y de funcionamiento (gastos de los capítulos I y II) directamente vinculados a la prestación del servicio, relativos a las tareas que se deben realizar para la producción del mismo, cualquiera que sea la unidad que los genere. Los costes directos pueden ser periféricos o centrales, según la localización de los agentes portadores de coste.
<b>CI = costes indirectos</b>
Los costes indirectos están constituidos por los gastos de personal y de funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido y que corresponden tanto a unidades que prestan el servicio como a otras que intervienen colateralmente en su producción. Los costes indirectos son también gastos de los capítulos I y II del presupuesto, y se dividen en centrales y periféricos, en razón de la localización de las unidades.
<b>IR = inversión de reposición</b>
La inversión de reposición (gastos del capítulo VI) comprende todos aquellos gastos de inversión cuya finalidad es conservar, mejorar ó sustituir el stock de capital público transferido asociado a la prestación del servicio.
<b>IN = inversión nueva <sup>29</sup></b>
La inversión nueva es la que tiene por objeto el incremento del stock de capital público afecto a los servicios públicos transferidos, para mejorar cuantitativa o cualitativamente las condiciones de la prestación. Se trata también de gastos del capítulo VI
<b>TS = tasas conectadas con la prestación de servicios transferidos</b>
Cuando se transfieran servicios cuya prestación esté gravada por tasas, el importe de la recaudación líquida de estas se restará para determinar el coste efectivo del servicio transferido. En este caso, la lógica del principio del beneficio exige que quien presta el servicio en cada momento sea quien gestione las tasas conectadas

Fuente: Monasterio y Suárez Pandiello, 1996, pp. 63.

<sup>29</sup> La inversión nueva se ha incorporado al coste efectivo solamente desde la reforma del método del coste efectivo acordada por el CPPF el 15 de marzo de 1995.

A partir del año 1983, con la promulgación de la Ley 30/1983, de 28 de Diciembre, se puso en marcha la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Sobre esta cesión de tributos es necesario resaltar dos elementos. En primer lugar, que lo que se cede a las distintas Comunidades Autónomas es la recaudación obtenida por las distintas figuras tributarias en su territorio, no la capacidad para legislar sobre las mismas. En segundo lugar, que la cesión se va a producir solamente cuando el coste de los servicios transferidos a cada una de las Comunidades superaba el importe de la recaudación de tributos cedidos en su territorio. Esto es así porque el sistema contempla que el coste de los servicios transferidos sea cubierto por la suma de la recaudación obtenida de los tributos cedidos y la participación en ingresos del Estado. Esta situación provoca un desinterés por parte de las Comunidades Autónomas en la gestión de los tributos cedidos; una mayor recaudación de los mismos significa una minoración en la participación en ingresos. Por otra parte, una menor recaudación trae como consecuencia un incremento en los recursos percibidos vía participación en los ingresos del Estado. En todo caso, las mejoras en la gestión de los tributos cedidos no se traducen en ningún caso en mayores ingresos para la Comunidad que los gestiona más eficientemente.

Durante todo este periodo transitorio, la financiación obtenida por cada CCAA se determina como<sup>30</sup>:

$$FT_i = RTG_i + TR_i \quad (2.1)$$

Siendo el porcentaje de participación de cada CCAA en los ingresos del Estado ( $PPIE_i$ )<sup>31</sup>:

$$PPIE_i = (CE_i - TC_i - TA_i) / IE \quad (2.2)$$

#### **b) El llamado “periodo definitivo”, entre 1987 y 1991.**

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprobó el Método de aplicación del sistema de

<sup>30</sup> Donde será la financiación total de la que dispondrá cada CCAA “*i-ésima*”; los recursos totales directamente gestionados por esa CCAA “*i-ésima*” que se componen, a su vez, de la suma de fondos derivados de los Tributos Cedidos ( $TR_i$ ), más los procedentes de las Tasas Afectas a los servicios traspasados ( $TA_i$ ) y las transferencias que recibe del Estado por participación en los ingresos generales del Estado ( $RTG_i$ ).

<sup>31</sup> Siendo  $CE_i$  el coste efectivo de los servicios transferidos a la CCAA “*i-ésima*” y  $IE$  los ingresos del Estado.

financiación en el periodo 1987/91, significa el comienzo de una nueva etapa en el sistema de financiación autonómica, etapa en la que, como veremos, se va a consolidar la participación en ingresos del estado como el eje del sistema.

En este acuerdo se distingue entre el denominado “bloque de financiación incondicionada” y el “bloque de financiación condicionada”; el primero destinado a permitir a las CCAA financiar los servicios transferidos cubriendo adecuadamente el coste de los mismos (y en el que se diferencia la financiación de las competencias sobre educación del resto de competencias) y el segundo integrado por el Fondo de Compensación Interterritorial (cuyo reparto entre las distintas Comunidades se efectuó según los criterios establecidos en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, que reguló el FCI).

El bloque de financiación incondicionada estará integrado por los tributos cedidos, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado y las tasas afectas los servicios transferidos. Una vez finalizado el período transitorio, en el que el criterio de reparto se centraba en la garantía del coste efectivo de los servicios transferidos, éstos se van a repartir en función de las variables socioeconómicas recogidas en el art. 13 LOFCA; una vez determinadas estas variables socioeconómicas, el porcentaje de participación de cada Comunidad deberá tener en cuenta la cantidad fijada como objetivo de recaudación de los tributos cedidos y tasas afectas a los servicios (“recaudación normativa”). Tomando el año base de 1986, se determina la financiación inicial que debe de recibir cada una de las Comunidades y un índice de evolución de la misma para cada uno de los años de duración del sistema

El índice de evolución adoptado fue el de crecimiento de los “Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente” (ITAE), definidos como la recaudación estatal obtenida por los impuestos directos e indirectos (excluidos los susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas y los ingresos que constituyen recursos de la UE), por cotizaciones a la Seguridad Social y por cotizaciones de desempleo.

Esta evolución está sujeta a dos límites: no puede ser superior al crecimiento del Producto Interior Bruto nominal, ni inferior al crecimiento del denominado “gasto equivalente” o gasto de la Administración General del Estado en las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas.

La mayor novedad se produce en el terreno de los tributos cedidos.

El Acuerdo del Consejo señala claramente que forman parte del bloque de financiación incondicionada “la cantidad correspondiente al objetivo fijado para 1986 en concepto de recaudación a obtener por las Comunidades Autónomas por los tributos cedidos (...), calculada en función del incremento tendencial de estos ingresos sobre los realmente obtenidos en 1984”. Así, a partir de este momento, lo que se va a tener en cuenta va a ser no la recaudación efectiva, como ocurría durante el período transitorio, sino la recaudación prevista (denominada “recaudación normativa), con independencia de la mejor o peor gestión que pudiera llevar a cabo la Comunidad Autónoma condujera a obtener mayores o menores ingresos. De esta manera, una mejora en la gestión supondrá una cantidad adicional de recursos; por el contrario, si una peor gestión le llevase a obtener una recaudación por debajo de la prevista, esto no supondría una alteración de los recursos procedentes de la participación en ingresos del Estado, debiendo paliarse a través de otros mecanismos.

Con lo cual, en esta nueva etapa, la financiación total recibida por la CCAA “*i-ésima*” se determina como:

$$FT_i = TC_i + TA_i + PIG_i \quad (2.3)$$

Calculándose la participación en ingresos del Estado, () como:

$$PIG_i = (PPIE_i * ITAE) - TA_i - TC_i \quad (2.4)$$

Determinándose tanto tributos cedidos como tasas afectas en recaudación normativa.

Por otra parte, en este periodo se modifica la composición de los tributos cedidos or la desaparición del Impuesto sobre el Lujo en el año 1986 al entrar en vigor la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido, fruto de la entrada de España en la Unión Europea.

### **c) El quinquenio 1992-1996.**

Este periodo constituye esencialmente una continuación del quinquenio anterior; la evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas se sujetó a las mismas reglas, tomando como punto de partida para fijar la financiación inicial a percibir por cada Comunidad la recibida en el año base de 1990. A estos efectos se dividieron las Comunidades en

dos bloques: las del artículo 143 (de techo competencial reducido) de la Constitución y las del Artículo 151 (de techo competencial elevado).

Por otra parte, se modificó el funcionamiento del Fondo de Compensación Interterritorial (Ley 29/1990, de 26 de diciembre), de forma que solo beneficiara a las Comunidades que tuvieran la consideración de Regiones Objetivo nº 1 por la UE.

También se introdujeron en este periodo medidas de coordinación del endeudamiento autonómico para cumplir las condiciones del Tratado de la Unión Europea. En 1993 se modificó la participación en ingresos del Estado, desdoblándola en un tramo de participación en ingresos generales y un tramo consistente en un 15% de la cuota líquida territorializada del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

A partir de la reforma de Octubre de 1993 la financiación a recibir por cada CCAA se determina como:

$$FT_i = TC_i + TA_i + PIR_i + PIG_i \quad (2.5)$$

Donde ( $PIG_i$ ) continúa siendo la participación en ingresos generales del Estado y ( $PIR_i$ ) la participación territorializada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

#### **d) El quinquenio 1997-2001.**

El Acuerdo del consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, que establece el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997/2001, y que se concreta en la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA y en la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, significa un importante cambio en el sistema de financiación de las CCAA de régimen común.

Los cambios más relevantes van a ser la configuración del IRPF como un impuesto compartido y la modificación del alcance y condiciones de la cesión de tributos como una forma de profundizar en la corresponsabilidad fiscal (vid. Cuadro 3.2.).

La novedad más importante para el nuevo quinquenio es sin duda la configuración del IRPF como un tributo compartido; para ello, se desdobra en dos la tarifa de tipos impositivos (85% la estatal, 15% la autonómi-

ca) y se concede a las Comunidades Autónomas capacidad normativa (con ciertas limitaciones) para regular su tarifa y las deducciones autonómicas.

En lo que se refiere a las garantías del sistema, se establece que la financiación a percibir en el año base por cada una de las Comunidades Autónomas, es la misma que la que percibían mediante la aplicación del sistema anterior, fijándose adicionalmente unas garantías en la evolución de los ingresos.

Así, frente al modelo anterior, en que la financiación de cada CCAA, como hemos visto, se determinaba como:

$$FT_i = TC_i + TA_i + PIR_i + PIG_i \quad (2.5)$$

En el nuevo sistema pasa a determinarse como:

$$FT_i = TC_i + TA_i + PIR_i + TIR_i + PIG_i \quad (2.6)$$

Siendo ( $TIR_i$ ) la recaudación obtenida por la cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Como ya hemos apuntado, ello no implicaba que las CCAA vieran incrementados sus recursos financieros con los ingresos de la TIR, al menos en su primer año de aplicación, ya que se reconocía la *neutralidad financiera del año base 1996*, es decir, que el volumen de recursos de esa CCAA “*i-ésima*” obtenidos a partir de (2.5) por la que se fundamentaba el sistema 1992-1996 corregido por la introducción de la *PIR* tenían que ser los mismos que los obtenidos a través de la aplicación de (2.6).

$$TC_i + TA_i + PIR_i + PIG_{i(1996)} = TC_i + TA_i + PIR_i + TIR_i + PIG_{i(1997)}$$

De donde resulta muy sencillo deducir que:

$$PIG_{i(1996)} = TIR_i + PIG_{i(1997)}$$

Y que su determinación se ajustaría por sustracción de términos en base a este procedimiento:

$$FT_i - (TC_i + TA_i + PIR_i + TIR_i) = PIG_{i(1997)} \quad (2.7)$$

Una vez explicados los mecanismos básicos de funcionamiento del sistema 1997-2001, se observa cómo un hecho acontecido al año siguien-

te de su entrada en vigor (Reforma del IRPF en 1998) afectaba a muchas de las fuentes de financiación de las regiones.

El previsible efecto negativo en los ingresos de las CCAA por la Reforma del IRPF planteaba así la justificación de algún tipo de compensación económica. El camino elegido fue aumentar considerablemente la cesión ya que la Reforma del IRPF no era la única modificación que se hacía al modelo 1997-2001. A ésta, se añadiría la Reforma posterior del sistema según Acuerdo del CPFF de Abril de 1998, en el que se mitigaban los posibles efectos de la reforma del IRPF sobre la financiación autonómica con efecto retroactivo desde el 1 de Enero de 1997. Se acordó que las doce CCAA con competencias autonómicas sobre el IRPF ratificaban su apoyo a la Reforma, que la bajada afectaría únicamente a la tarifa estatal sin que variase la autonómica cargando el Estado con el peso de la reforma con independencia de que la recaudación estatal del IRPF creciese por encima o por debajo del PIB, que el Fondo de Garantía proporcionará una subvención a aquellas CCAA cuyos recursos derivados del IRPF (TIR + PIR) sin uso de capacidad normativa evolucionasen en menor cuantía que el PIB a lo largo del quinquenio (*“Garantía de neutralidad financiera del IRPF”*, dónde ese mínimo garantizado coincidía con el techo del quinquenio 1992-1996 y las nuevas cautelas se aplicaron desde 1997) y que la PIG crecería como mínimo en la misma proporción que el PIB<sup>32</sup> y no como el ITAE así como un aumento de la suficiencia dinámica mínimo equivalente al 90% del crecimiento medio. Finalmente, para 2001 se establecía una garantía adicional de financiación mínima per cápita una vez igualadas las competencias asumidas del 90% de la media, calculada antes de las garantías e incluida la financiación por tasas y tributos cedidos. Asimismo, las garantías funcionaban como cantidades a cuenta liquidadas anualmente.

### **La financiación de los servicios sanitarios y sociales.**

Las competencias en materia sanitaria son, como ya hemos dicho, un caso distinto al resto de las competencias transferidas porque se han valorado de un modo diferente y se han financiado de forma separada. Las diferencias fundamentales se encuentran en que se trata de un servicio público valorado de forma finalista, que las competencias sanitarias se han

<sup>32</sup> Lo que no será de utilización práctica en todo el quinquenio ya que los ITAE evolucionaron muy por encima del PIB nominal. Sólo en 2001 el crecimiento de los ITAE fue inferior al del PIB, si bien al medir los crecimientos acumulados desde 1996 el resultado fue superior.

valorado en bloque y que, a diferencia del resto de competencias, se ha introducido un criterio explícito de equidad para determinar su financiación.<sup>33</sup>

Si las competencias en materia sanitaria se hubieran descentralizado aplicando el método de coste efectivo que se utilizó en las demás transferencias, hubiera sido necesario valorar el coste total para el Estado de las diferentes prestaciones en materia sanitaria que realiza en el territorio de cada Comunidad Autónoma, transfiriendo a estas los recursos necesarios para seguir prestando los servicios en las mismas condiciones. Sin embargo, la valoración de esta competencia se ha realizado en bloque, sustituyéndose la normativa LOFCA por las disposiciones contenidas en el Artículo 82 de la Ley General de Sanidad. Así, el criterio de población protegida será el aplicado para financiar los servicios de asistencia sanitaria; esto implica la utilización de un criterio explícito de equidad en esta materia, el de la igualdad en la financiación per capita.

A pesar de estas diferencias, en el momento de realizarse las transferencias sanitarias a las distintas Comunidades (Cataluña (1981), Andalucía (1984), Valencia (1988), País Vasco (1988), Galicia (1991), Navarra (1991) y Canarias (1994)), estas van a recibir una cantidad equivalente a lo que la Administración Central gastaba en la prestación del servicio. En efecto, se les transfiere una parte del Presupuesto del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), que debería ser equivalente al correspondiente a la fracción de población protegida residente en cada Comunidad<sup>34</sup>. Como en realidad el gasto efectivo realizado en cada territorio era distinto al que correspondía realizar según este criterio de población protegida, se estableció un período de diez años para pasar del criterio de coste de los servicios al de población protegida, eliminándose cada año 1/10 de la diferencia.

Para el periodo 1994-97 se llegó a un acuerdo con las Comunidades que habían asumido las competencias en materia sanitaria consistente en la fijación de un fondo, dotado inicialmente con 3.311.131 millones de pesetas para el ejercicio de 1994, que evolucionará cada ejercicio en función de la tasa de variación del Producto Interior Bruto del año sobre el Producto Interior Bruto de 1993. Este Fondo se repartirá entre las distintas Comuni-

<sup>33</sup> Monasterio, C.: "Sanidad y financiación autonómica. ¿Vidas paralelas?", en VV.AA. *Coordinación e incentivos en sanidad, XXI Jornadas de Economía de la salud*, 2001, pp. 99.

<sup>34</sup> Para ello previamente es necesario detraer del Presupuesto del INSALUD el gasto en servicios sanitarios que continuarán prestándose de forma centralizada y el gasto en investigación financiado a través del Fondo de Investigaciones Sanitarias (FISS).

dades en función de unos índices determinados por la población protegida según el censo de 1991, deduciendo de esta los colectivos que reciben sus prestaciones con cargo a las mutualidades sanitarias de la administración <sup>35</sup>.

Para el periodo 1998-2001 se establece un sistema de financiación con dos fondos diferenciados: un fondo general, dotado globalmente con 3.769.396,5 millones de pesetas; y un fondo específico con una cuantía de 68.62,8 millones de pesetas.

Ambos fondos evolucionarán durante el periodo de acuerdo con la evolución del Producto Interior Bruto a coste de los factores y los criterios establecidos para su reparto entre las distintas Comunidades son:

- El fondo general se reparte según el criterio de población protegida, determinada en función del censo de 1996.

- Del fondo específico, 20.444,4 millones se dedican a garantizar que ninguna de las Comunidades que según el censo de 1996 han perdido población respecto a la que tenían en el censo de 1991 (Cataluña, Galicia, País Vasco, Navarra) pierdan más del 0,25% de la financiación. El resto del fondo específico, 47.918,4 millones de pesetas se destina a cubrir las necesidades financieras correspondientes a la docencia e investigación médica y a compensar a las Comunidades Autónomas por la asistencia hospitalaria prestada a los no residentes.

En lo que respecta a las competencias en materia social, transferidas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), su financiación se ha determinado a partir de la media ponderada entre la población mayor de 60 años de cada Comunidad Autónoma (ponderación del 60%) y la población total (ponderación del 40%) de la misma.

### **Anexo 3**

## **Evolución de la capacidad tributaria de las CCAA de régimen común (1980-2001)<sup>36</sup>**

Los recursos tributarios de que van a disponer las Comunidades Autónomas de régimen común tienen un doble origen.

<sup>35</sup> Colectivos de funcionarios y militares.

<sup>36</sup> Un análisis detallado de estos aspectos pueden encontrarse en Álvarez y González (2001 y 2004) y en Gorospe (2002).

Tendremos, por una parte, tributos que tienen su origen en la hacienda estatal y que van a ser transferidos a las haciendas autonómicas a lo largo del proceso de cesión de tributos. Dentro de ellos deberemos distinguir entre dos clases de tributos: los tributos cedidos y las tasas para la cobertura del coste de los servicios transferidos. Junto con estos tributos cedidos ha existido la posibilidad para las Comunidades Autónomas de establecer recargos sobre determinados impuestos estatales.

En relación con los primeros, los tributos cedidos, hasta el año 1997 realmente significaron una vía para la obtención de recursos financieros y no para el ejercicio de la autonomía tributaria, ya que las Comunidades Autónomas no dispusieron de competencias normativas sobre los mismos.

En cuanto a las tasas afectas a la financiación de los servicios transferidos, han constituido tributos propios de las Comunidades Autónomas sin necesidad de que estas realizasen ningún tipo de actividad legislativa, ya que se transferían al mismo tiempo que la competencia que contribuían a financiar, si bien su importe se restó para determinar el coste efectivo de los servicios transferidos.

Por otra parte, tenemos los tributos con origen en las propias haciendas autonómicas, ya que estas han tenido capacidad para crearlos cumpliendo los requisitos establecidos en los artículos 156 y 157 de la Constitución a los que hemos hecho referencia.

Es evidentemente en el ámbito de los tributos propios donde se desarrolla plenamente la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas, ya que en ellos no tienen una capacidad normativa reducida como sucede con los tributos cedidos o compartidos con el Estado. Sin embargo, las restricciones para crear tributos propios establecidas en la Constitución, y el hecho de que las figuras impositivas con mayor capacidad recaudatoria sean estatales, limitan su campo y sobre todo, su potencial como fuente de recursos de importancia para las haciendas autonómicas.

Los Cuadros siguientes, con una perspectiva temporal, recogen el alcance que ha tenido la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas desde el comienzo del proceso descentralizador hasta la entrada en vigor del sistema actual de financiación.

**Cuadro 3.1.**  
**La autonomía tributaria de las Comunidades**  
**Autónomas en el Periodo 1980-1996.**

<b>Tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Patrimonio.</li> <li>● Sucesiones y Donaciones</li> <li>● Transmisiones Patrimoniales.</li> <li>● Lujo (suprimido 1986)</li> <li>● Actos Jurídicos Documentados (1988)</li> <li>● Tasas y Exacciones sobre el Juego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Competencias de gestión, sin capacidad normativa</li> </ul>
<b>Recargos sobre Tributos Estatales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio.</li> <li>● Los recargos no podrán suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos.</li> </ul>	
<b>Tributos propios de las Comunidades Autónomas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tasas y contribuciones especiales en materias de su competencia.</li> <li>● Impuestos propios.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Límites genéricos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● No gravamen de hechos imponibles gravados por el Estado</li> <li>● Tributos sobre materias reservadas a las Corporaciones Locales solamente cuando la legislación de Régimen local lo prevea</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Límites a los impuestos propios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● No gravamen de elementos ni operaciones situados fuera de su territorio.</li> <li>● No obstaculizar la unidad de mercado</li> <li>● No traslación de la carga tributaria a otras Comunidades</li> </ul>

**Cuadro 3.2.**  
**La autonomía tributaria de las Comunidades**  
**Autónomas en el Periodo 1997-2001**

<b>Tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas</b>	
<b>Tributo</b>	<b>Capacidad Normativa de las Comunidades Autónomas</b>
IRPF (15%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifa autonómica, que deberá ser progresiva y no podrá ser incrementada o minorada en más de un 20% de la tarifa complementaria regulada en la Ley del Impuesto.</li> <li>• Deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta.</li> </ul>
Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mínimo exento y tarifa, con ciertos límites, que en todo caso deberá ser progresiva.</li> </ul>
Sucesiones y Donaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifa, con ciertos límites, debiendo ser progresiva.</li> <li>• Cuantía y coeficientes de patrimonio preexistente.</li> <li>• Reducciones en la base imponible en las adquisiciones “mortis causa”.</li> </ul>
TPO y AJD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de gravamen en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes inmuebles, en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos (salvo los de garantía) y en los documentos notariales.</li> </ul>
Tributos sobre el Juego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo.</li> </ul>
<b>Recargos sobre Tributos Estatales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los tributos estatales susceptibles de cesión.</li> <li>• Los recargos no podrán suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos.</li> </ul>	
<b>Tributos propios de las Comunidades Autónomas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas y contribuciones especiales en materias de su competencia.</li> <li>• Impuestos propios.</li> </ul>	
Limites genéricos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No gravamen de hechos imposables gravados por el Estado</li> <li>• Tributos sobre materias reservadas a las Corporaciones Locales solamente cuando la legislación de Régimen local lo prevea.</li> </ul>
Limites a los impuestos propios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No gravamen de elementos ni operaciones situados fuera de su territorio.</li> <li>• No obstaculizar la unidad de mercado</li> <li>• No traslación de la carga tributaria a otras Comunidades.</li> </ul>

## **Anexo 4**

### **El Fondo de Compensación Interterritorial**

Previsto en el artículo 158.2 de la Constitución, como instrumento para corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, fue desarrollado por el artículo 16 de la LOFCA (1980), en el que se establece que “se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30% de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado”. El Fondo deberá destinarse a financiar gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, que contribuyan a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos. Su primera regulación, en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, amplió su base al 40% de la inversión real civil nueva del Estado, con la garantía adicional de que “hasta que finalice el proceso de transferencias a todas las Comunidades Autónomas, la dotación del FCI no podrá resultar inferior al conjunto de las inversiones reales nuevas vinculadas a los servicios transferidos a las mismas”. La Ley estableció también los criterios de distribución del FCI entre las distintas Comunidades Autónomas en función de unas ponderaciones que pueden ser consideradas redistributivas: la inversa de la renta per cápita (70%), el saldo migratorio (20%), el nivel de desempleo (5%) y la superficie (5%) de cada Comunidad; se tiene también en cuenta el hecho insular en el caso de Baleares, Canarias y Ceuta y Melilla.

El hecho de que beneficiara a todas las CCAA, así como esa función de financiar las inversiones reales nuevas vinculadas a los servicios transferidos, desvirtuó su función como mecanismo de solidaridad<sup>37</sup>. Es por eso que una nueva regulación, introducida por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, lo excluyó de los mecanismos generales de financiación. Las CCAA beneficiarias del mismo van a ser las regiones consideradas objetivo nº 1 de los Fondos Comunitarios, al mismo tiempo que se establecen nuevos criterios, tanto de dotación como de reparto de los recursos de Fondo. También se establece la realización de inversiones por parte del Estado en Ceuta y Melilla por un importe mínimo igual al 0,75% del total del Fondo para cada una de ellas, sin que el importe de las mismas com-

<sup>37</sup> Los problemas del funcionamiento del fondo se analizan en Castells (1990) y en Álvarez, Aparicio y González (2006).

pute en la cuantía global del mismo. Posteriormente, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 fijó la cuantía del FCI en el 35% de la inversión nueva del Estado. En cuanto al criterio de reparto de fondos entre las Comunidades beneficiarias, el artículo 4 de la nueva Ley estableció un criterio igual al actual, recogido en la expresión (14) de este trabajo.

Por último decir que la Ley establece que “los recursos del Fondo se destinarán a financiar proyectos de inversión a efectuar por la Comunidad Autónoma que promuevan, directa o indirectamente, la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario”. Esta referencia a la promoción indirecta permite a las CCAA emplear los recursos recibidos para la concesión de transferencias de capital a otras entidades.

## **Anexo 5**

### **La regulación del endeudamiento autonómico (1980-2001)**

La Ley Orgánica de Financiación de las CCAA de 1980 restringió el recurso al endeudamiento para la financiación de operaciones de inversión y para la cobertura transitoria de problemas de tesorería. En su artículo 14 se recoge la distinción entre deuda pública, que se aplica para la emisión de empréstitos documentados en títulos valores que se ofrecen al público, y contratación de crédito, préstamos concertados con un sujeto particular o entidad financiera. Al mismo tiempo, se distingue entre deuda a corto plazo o por necesidades de tesorería y deuda a medio y largo plazo para la financiación de inversiones, y entre deuda exterior e interior. Se establece la necesidad de una autorización por parte del Estado para realizar endeudamiento en divisas y emitir títulos de deuda pública, y se fija un límite para las cargas financieras, que no deben superar el 25% de los ingresos corrientes.

A partir de este precepto, los requisitos que debe respetar el endeudamiento de las Comunidades Autónomas son los siguientes <sup>38</sup>:

- a) En primer lugar, su destino debe ser el de cubrir gastos de inversión.
- b) En segundo lugar, cuando el endeudamiento se materialice mediante la emisión de deuda o la concertación de operaciones de crédito

<sup>38</sup> Monasterio y Suárez (1993), pp. 90.

en moneda extranjera, será precisa la autorización del Estado para la realización de la operación.

- c) El endeudamiento global de cada Comunidad autónoma, para preservar su equilibrio financiero, queda limitado, de forma que la carga del servicio de la deuda, es decir, el gasto anual por la amortización de deuda más el pago de los intereses correspondientes, no puede exceder del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad.
- d) Finalmente, existe una limitación general provocada por los condicionantes de política económica de estabilización que obliga a que las operaciones de crédito de las Comunidades autónomas se coordinen entre si y con la política económica del Estado en el seno del consejo de Política fiscal y Financiera.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con esta regulación son tres <sup>39</sup>:

- a) En primer lugar, limitar la deuda a largo plazo en función del principio de equidad intergeneracional (para ello se destina a la financiación de gastos de inversión).
- b) En segundo lugar, preservar el equilibrio financiero de las CCAA, cuestión imprescindible dada su menor autonomía fiscal y la relativa rigidez de su sistema de financiación (objetivo perseguido por el límite del 25% de la carga de la deuda sobre los ingresos corrientes).
- c) Por último, garantizar el cumplimiento de los objetivos de política económica general marcados por el gobierno central (para ello se establece el requisito de coordinación en el Consejo de Política Fiscal y financiera y la autorización preceptiva del gobierno central para la emisión de deuda y concertación de operaciones en moneda extranjera).

Sin embargo, a pesar de estas restricciones, el crecimiento de la deuda de las CCAA fue muy acusado, principalmente hasta el año 1992. A ello ayudó el hecho de que la LOFCA no estableciera ningún mecanismo de sanción para las CCAA que no respetaran las limitaciones establecidas en la misma. Monasterio y Suárez (1993, pp. 10), analizando el periodo 1986-1990, concluyeron que solamente tres Comunidades, Asturias, Cantabria y Galicia, cumplieron el requisito del destino de la deuda, habiendo empleado las demás Comunidades deuda a largo plazo para financiar gastos corrientes. En lo que respecta al límite de la carga finan-

<sup>39</sup> López y Vallés (2002), pp. 8-10

ciera respecto a los recursos corrientes, este fue superado en este periodo por Cantabria y Murcia.

Por otra parte, el hecho de relacionar el límite de la carga financiera con el volumen de ingresos corrientes obtenidos por cada Comunidad no resultó operativo. Como en este periodo estábamos en plena asunción de competencias de gasto por parte de las distintas Comunidades, éstas aumentaban también sus ingresos corrientes, por lo que podían incurrir correlativamente en nuevos endeudamientos.

Estos defectos del sistema, unidos a la firma del Tratado de Maastricht en diciembre de 1991, y a la necesidad de limitar el déficit y el endeudamiento global del Estado, obligaron a establecer una acción coordinada del conjunto de las Administraciones Públicas, en los términos recogidos en el Acuerdo del Consejo de Política fiscal y financiera de 20 de enero de 1992<sup>40</sup>.

Para llevar a cabo esta “actuación coordinada” se establecieron los denominados “Escenarios de Consolidación Presupuestaria”, formados por “límites absolutos en pesetas para el saldo no financiero de las liquidaciones presupuestarias y la deuda pública de cada Comunidad Autónoma”.

Los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, negociados de forma bilateral entre el Estado y cada una de las CCAA se establecieron inicialmente para el periodo 1992-1996. Sin embargo, la crisis económica de 1993, que desfasó las previsiones macroeconómicas y presupuestarias a partir de 1994, hizo necesaria su revisión, definiéndose un nuevo escenario para el periodo 1993-1997<sup>41</sup>. Finalmente, en el año 1998 se establece un nuevo escenario de consolidación para el periodo 1998-2001, que recoge por primera vez la posibilidad de sancionar a las Comunidades Autónomas que lo incumplan.

Hay que resaltar que, a pesar de las críticas efectuadas hacia este mecanismo y las desviaciones que se produjeron en muchas CCAA respecto a los límites u objetivos contenidos en los Escenarios de Consolidación, su funcionamiento debe considerarse como positivo, habiendo contribuido a limitar el endeudamiento de las CCAA<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> En Álvarez y Aparicio (1999) se analizan los Programas de Convergencia del Reino de España, elaborados para cumplir los requisitos establecidos en el Tratado de Maastricht y los objetivos presupuestarios asignados a cada nivel de gobierno.

<sup>41</sup> Que, a pesar del periodo que comprende, no sería fijado hasta el año 1995.

<sup>42</sup> Un análisis tanto teórico como empírico de su funcionamiento se encuentra en Salinas y Álvarez (2004).

## V. REFERENCIAS

- Alonso, E.J. (1995): *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un derecho histórico*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate.
- Álvarez, S., Aparicio, A. (1999): “Moneda Única y Plan de Estabilidad: implicaciones para el endeudamiento de las Comunidades Autónomas”, en VV.AA.: *La introducción de la Moneda Única Europea en España*. Ministerio de Justicia, Madrid.
- Álvarez, S., y González, A.I. (1998): “El proceso de descentralización fiscal en España. Especial referencia al Principado de Asturias”. *Revista Jurídica de Asturias*, nº 22.
- Álvarez, S., y González, A.I. (2001): “La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos: situación actual y novedades introducidas en el Nuevo Acuerdo de Financiación”. *Revista Jurídica de Asturias*, nº 25.
- Álvarez, S., y González, A.I. (2002): “La suficiencia financiera de las CCAA en el nuevo sistema de financiación. Especial referencia a Castilla y León”. Comunicación presentada en el octavo Congreso de Economía Regional de Castilla y León, Valladolid, noviembre de 2002.
- Álvarez, S., Aparicio, A., y González, A.I. (2006): “Financiación autonómica y solidaridad interregional: la relación entre los Fondos Europeos y el Fondo de Compensación Interterritorial”. *Papeles de Economía Española*, próxima publicación.
- Badespe (varios años): Base de Datos Económicos del Sector Público Español. *Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid.
- Cantarero, D. (2003): “Análisis del gasto sanitario autonómico y su nueva financiación en España”. *Investigaciones*, nº 8/03, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Cantarero, D. (2005): “Financiación autonómica y cestas impositivas”. *Análisis Local*, nº 61, pp. 25-38, Madrid.
- Castells, A. (1990): “La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial”, en VV.AA.: *Informe Pi y Sunyer sobre las Comunidades Autónomas 1989*. Cívitas, Barcelona.
- Castells, A. (2000): “Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica”. *Papeles de Economía Española*, nº 83, 37-60, Madrid.
- Castells, A., Sorbías, P. y Vilalta, M. (2005): *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las Comunidades Autónomas*. Universidad de Barcelona e Instituto de Estudios Fiscales, Barcelona.

- Consejo de Política Fiscal y Financiera (2001): *Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- De la Fuente, A. (2005): “Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas”. *Documentos de Trabajo de la Fundación Alternativas*, nº 62/2005, Madrid.
- Gorospe, J.I. (2002): “La figura del recargo autonómico”, en Pérez de Ayala, J.L. (coordinador): *Estudios del Sistema de Financiación Autonómica*. Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.
- Lambarri, C., y Larrea, J.L. (1991): *Financiación de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Concierto Económico: los tributos*. Instituto Vasco de Administración Pública. Vitoria.
- López, J. y Vallés, J. (2002): *Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los escenarios de consolidación presupuestaria*. Papeles de Trabajo, 2/2002, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Ministerio de Hacienda (2004): *Financiación de las CCAA por los Impuestos Cedidos, fondo de Suficiencia y Garantías de Financiación de los servicios de asistencia sanitaria, en el año 2002 y liquidación definitiva de dicho ejercicio*. Madrid.
- Ministerio de Hacienda (2005): *Financiación de las CCAA por los Impuestos Cedidos, fondo de Suficiencia y Garantías de Financiación de los servicios de asistencia sanitaria, en el año 2003 y liquidación definitiva de dicho ejercicio*. Madrid.
- Monasterio, C. (2001): “Sanidad y financiación autonómica. ¿Vidas paralelas?”, en VV.AA. *Coordinación e incentivos en sanidad, XXI Jornadas de Economía de la salud*.
- Monasterio, C., y Suárez Pandiello, J. (1993): *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*. Fundación BBV, Bilbao.
- Monasterio, C., y Suárez Pandiello, J. (1996): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Ariel, Barcelona.
- Ruiz Rescalvo, M<sup>a</sup>. del Pilar (2003): *El principio de estabilidad presupuestaria*. Edisofer, Madrid.
- Salinas, J., y Álvarez, S. (2004): “Los mecanismos de control del endeudamiento de los niveles subcentrales de gobierno. Análisis teórico y evidencia empírica del caso español”, en Villaverde, J. (coordinación): *Competitividad Regional en la Unión Europea ampliada*, pp. 320-340. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Sevilla, J.V. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*. Crítica, Barcelona.

- Sevilla, J.V. (2005): *Financiación autonómica: problemas y propuestas*. Fundación Alternativas, Madrid.
- Zubiri, I. (2000a): “La capacidad normativa de las Comunidades forales. Su extensión al resto de Comunidades Autónomas”. *Papeles de Economía Española*, nº 30/31, pp. 127-146, Madrid.
- Zubiri, I. (2000b): *El sistema de concierto económico en el contexto de la Unión Europea*. Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.
- Zubiri, I., y Vallejo, M. (1995): *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*. Fundación BBV, Bilbao.
- VVAA (1997): *Los principios y normas de armonización fiscal en el concierto económico*.