

LA FINANCIACIÓN SUBCENTRAL EN ESPAÑA

PRINCIPIOS Y DESARROLLO

Carlos MONASTERIO ESCUDERO

I. INTRODUCCIÓN

EL proceso descentralizador que ha tenido lugar en España, de forma intensa, a lo largo de las dos últimas décadas, ha producido un notable cambio tanto en la distribución de competencias y en el reparto territorial del gasto como en la configuración de los sistemas de financiación.

La línea nítida que marca la Constitución de 1978 separa un sector público de reducida dimensión a nivel europeo (25 por 100 del PIB), fuertemente centralizado (casi el 90 por 100 del gasto, en manos de la Administración central) y en el que el grado de autonomía tributaria de las administraciones locales entonces existentes era muy escaso, dependiendo fundamentalmente de transferencias de la Administración central, de otro bien distinto, cuyo peso ha crecido de modo sensible (42 por 100 del PIB), pero que, sobre todo, presenta un perfil muy descentralizado, tanto por el creciente protagonismo de las comunidades autónomas como por el desarrollo de las haciendas locales, especialmente en el nivel municipal.

Este cambio en el tamaño y composición de las administraciones públicas no se ha llevado a cabo de un modo lineal, sino que, en lo que respecta a la financiación, el avance hacia un mayor nivel de descentralización fiscal se ha producido de modo lento y en mayor medida hacia las haciendas locales que respecto a las autonómicas. La

experiencia española muestra claramente, en el caso de las administraciones locales, que la falta de suficiencia y flexibilidad del sistema impositivo local para hacer frente a sus necesidades de gasto acaba desembocando en acumulaciones de deuda que, ante la incapacidad del sistema de financiación local para hacerles frente, son trasladadas hacia la Hacienda central, que las asume en último término.

En paralelo con el proceso descentralizador y el mayor ejercicio de la autonomía por parte de los gobiernos autonómicos y locales, se planteó la necesidad de contar con un sistema de transferencias que sirviera de instrumento a las políticas de redistribución territorial.

Como consecuencia adicional de la descentralización, la capacidad del gobierno central para dirigir la política económica general se reduce, al haber perdido una buena parte de los instrumentos de política de estabilización. En concreto, la porción del gasto global que maneja directamente el gobierno central se reduce, así como los impuestos a su alcance. Por otro lado, una parte del gasto central se vuelve más rígida, por los compromisos del sistema de transferencias a favor de los gobiernos subcentrales.

Un asunto que no debe olvidarse a la hora de enjuiciar el modelo descentralizador español es que la coincidencia en el tiempo de la aplicación efectiva de la reforma fiscal de 1978 con el inicio del proceso descentralizador hizo que seguramente existieran

mayores resistencias por parte de la Administración central a la cesión impositiva, dado el desconocimiento acerca del rendimiento recaudatorio real de los impuestos recién creados.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los principios teóricos bajo los que se ha diseñado el modelo descentralizador español, así como su plasmación a lo largo del tiempo, en los diversos modelos de financiación. El ámbito del estudio se refiere a las haciendas locales y a las comunidades autónomas de régimen común, dejando al margen el sistema foral.

La organización del trabajo es la siguiente: en el apartado siguiente se hace un repaso de los principios en materia de financiación subcentral, para tratar de identificar el modelo descentralizador en materia de ingresos; en el apartado tercero se estudian de modo sucesivo las cuestiones de autonomía fiscal, solidaridad regional y sistemas de transferencia y coordinación del endeudamiento; el cuarto y último apartado recoge las conclusiones derivadas del análisis anterior.

II. EL MODELO ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN DESCENTRALIZADA

Tras la Constitución de 1978, al anterior nivel de administraciones territoriales existente (corporaciones locales, integrado por las provincias y municipios) se añaden las comunidades autónomas, creadas a partir del reconocimiento del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones. Consecuencia lógica de este importante cambio en la estructura del poder territorial es la enumeración de competencias que se hace en los artículos 148

y 149 de la Constitución para deslindar las que pueden asumir las recién creadas CCAA de las que quedan reservadas a la Administración central.

Frente a la minuciosidad en el deslinde competencial, las referencias constitucionales a lo que podría ser un sistema de financiación descentralizada que operase en paralelo son mucho más genéricas. En principio, de acuerdo con los preceptos constitucionales, parece que se trata de diseñar un sistema en el que el grado de autonomía fiscal de los gobiernos subcentrales sea descendente, puesto que al enumerar los recursos de las CCAA, en el artículo 157, aparecen tanto los recursos tributarios (impuestos, tasas y contribuciones especiales) de creación autonómica como la cesión de impuestos estatales y recargos sobre éstos, además de diversas transferencias del nivel central de Hacienda (Fondo de Compensación Interterritorial y otras). Frente a esto, en el caso de las haciendas locales, los recursos necesarios para el desarrollo de su competencia se prevé que provengan de tributos propios y de participación en los del Estado y las CCAA (artículo 142).

En congruencia con la idea de que tanto la Administración central como las autonómicas deben complementar los tributos locales, para garantizar la suficiencia de este nivel de gobierno, está la necesidad de plantear de un modo amplio la cesión de tributos a favor de las CCAA, de modo que éstas puedan alcanzar un grado satisfactorio de autonomía fiscal y además dispongan de un margen para permitir la participación de las haciendas locales en sus propios impuestos.

En la misma línea de concebir un grado de autonomía fiscal más reducido para las adminis-

traciones de menor nivel territorial, está la proclamación de principios sobre los que debe asentarse cada nivel de Hacienda. Así, el principio de suficiencia se proclama para las haciendas locales, pero no para las autonómicas, respecto a las cuales se señala que los principios de autonomía, solidaridad y coordinación con la Hacienda estatal serán los rectores de su actuación financiera. En consecuencia, el logro de la suficiencia por parte de las haciendas autonómicas debe ser el resultado del ejercicio de la autonomía, graduando el esfuerzo fiscal ejercido a través de los impuestos cedidos o propios o, en su caso, con el complemento de las transferencias, que son la manifestación del principio de solidaridad. Frente a ello, el principio constitucional de suficiencia, que está proclamado para las haciendas locales, exige que el diseño de los tributos locales y el conjunto de participaciones en impuestos estatales y autonómicos les proporcionen recursos suficientes para el desarrollo de las competencias que en cada momento tengan atribuidas. Como veremos en detalle más adelante, la aplicación real de estos principios ha sido divergente, puesto que, en la práctica, las haciendas locales han gozado, y siguen gozando aún, de un mayor grado de autonomía fiscal que las CCAA de régimen común. Como consecuencia de la tímida descentralización fiscal a favor de las CCAA, éstas no disponen, hasta el momento, de margen suficiente para hacer efectiva la participación de las haciendas locales en sus propios impuestos.

Otras condiciones impuestas al sistema de ingresos autonómicos son las de no gravar bienes situados fuera de su territorio, no crear barreras a la libre circulación de mercancías y factores,

para preservar la unidad del mercado interior, y la ausencia de privilegios económicos, además de las actuaciones de la Administración central para garantizar la solidaridad regional.

El desarrollo concreto de la financiación autonómica se llevó a cabo en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de septiembre de 1980, donde se concretaron los distintos instrumentos de financiación. Por lo que respecta a las corporaciones locales, su esquema de financiación actual responde fundamentalmente a lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) de diciembre de 1988.

Como podremos comprobar, aunque el esquema general perfilado en la Constitución, la LOFCA y la LRHL respeta los principios de asignación impositiva entre niveles de gobierno (Musgrave, 1983), se produce una tensión inevitable entre una amplia descentralización competencial y del gasto y la construcción de un sistema de financiación descentralizado que avance en paralelo con la profunda descentralización del gasto, y respete a la vez todas las exigencias de asignación impositiva óptima. Como puede apreciarse revisando tanto la evidencia europea (Pola, 1999) como internacional (Norregaard, 1997) en materia de federalismo comparado, las soluciones adoptadas en cada país están influenciadas tanto por las prescripciones de la teoría del federalismo fiscal como por el contexto institucional, económico e histórico propio de cada país. En el apartado siguiente veremos el modo en que se ha construido el actual sistema de financiación descentralizada en España.

III. EL DESARROLLO DEL MODELO EN LA PRÁCTICA

En el desarrollo del modelo de financiación descentralizada, la única experiencia previa con la que se contaba era la proporcionada por las haciendas locales, y aun estas vieron alterado su esquema de financiación tras la reforma fiscal de 1978, al serles transferidos los impuestos de producto que salieron del cuadro fiscal estatal (contribuciones urbana y rústica e impuesto de licencia fiscal). Por este motivo, puede afirmarse, en términos generales, que el aprendizaje necesario para construir un modelo de financiación descentralizado supuso, en diversas ocasiones, la aplicación de las enseñanzas obtenidas en uno de los niveles territoriales de Hacienda a otro, influenciándose mutuamente en su evolución. Así, la experiencia obtenida en los diversos intentos de otorgar mayor autonomía fiscal a las haciendas locales (especialmente la que se derivó de la Ley 34/1983, de saneamiento y regulación de las haciendas locales) influyó en el modo en que posteriormente se abrió el campo a la capacidad normativa autonómica sobre los tributos cedidos; el sistema de transferencias a las CCAA por porcentaje de participación en los ingresos del Estado (PIE) fue aplicado posteriormente, en sus rasgos básicos, para configurar las transferencias municipales, y la negativa experiencia derivada de varios procesos de asunción de deuda municipal por parte del Estado motivó una preocupación creciente por definir de modo claro los límites al endeudamiento subcentral.

1. Autonomía fiscal y descentralización impositiva

El diseño teórico que hace la LOFCA de la descentralización impositiva a favor de las CCAA respeta fielmente las reglas de distribución impositiva óptima y parte de los principios de no exportación fiscal, respeto a la unidad del mercado interior y no interferencia en el libre flujo de factores, además de no gravar bienes o consumos situados fuera de su territorio. Partiendo de estos principios, en la concreción de los impuestos susceptibles de cesión a las CCAA se apuesta por una tímida descentralización en el caso de la imposición directa, donde se incluyen únicamente los impuestos sobre la riqueza —patrimonio neto y sucesiones y donaciones—, precisamente los de menor capacidad recaudatoria dentro de la imposición directa, y una más amplia descentralización en el caso de la imposición indirecta, donde se incluyen los grandes impuestos indirectos en su fase minorista (IVA e impuestos de consumos específicos), además del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (este último concepto, desde 1987), y las tasas sobre el juego.

De acuerdo con esta concepción, parece que se opta por descentralizar impuestos de apreciable capacidad recaudatoria (éste sería el caso de la fase minorista del IVA e impuestos especiales), cediendo no todas las fases, sino solamente la minorista, para evitar fenómenos de exportación fiscal y minimizar la repercusión distributiva de la cesión de tributos, dado que los impuestos directos cedidos son los de menor capacidad recaudatoria. Puede afirmarse que el esquema de cesión de tributos inicialmente elegido incluye la transferencia de

una capacidad recaudatoria importante, mientras que deja toda la capacidad normativa en manos del Estado, puesto que en los tributos cedidos las CCAA asumen la gestión, pero carecen de competencias normativas, salvo en lo que respecta a los tipos de gravamen, donde el papel de los recargos, que se aplican precisamente sobre los tributos cedidos (1), puede permitir elevaciones de tipos.

Debe destacarse que el mecanismo de cesión de tributos inicialmente diseñado por la LOFCA en 1980 parece concebido con vocación de largo plazo, puesto que se menciona en él al IVA, impuesto que no llegaría a aplicarse hasta 1986. Ante esta eventualidad, la disposición transitoria tercera de la Ley establece que hasta la implantación del IVA quedará como impuesto cedido el de lujo recaudado en destino.

Otro asunto importante a mencionar es que el artículo 6 de la LOFCA permite un desplazamiento tributario de los impuestos de cada nivel de Hacienda por parte de la Hacienda de nivel superior. Así, el Estado podría establecer tributos sobre hechos imponible ya gravados por las CCAA, y éstas podrían, a su vez, establecer impuestos sobre materias reservadas a las corporaciones locales, si bien en este caso el supuesto deberá estar previsto legislativamente. En ambos casos, sin embargo, la Hacienda que ha visto desplazar sus impuestos debe ser compensada de manera que sus ingresos no se vean mermados. Debido a este último requisito, parece que lo que se trata de conseguir es, sobre todo, la explotación de economías de escala en la gestión tributaria.

Seguramente por la falta de experiencia previa en materia de descentralización, el esquema

de cesión previsto en la LOFCA no se aplica directamente, sino que es necesaria una ley de cesión de tributos que concreta, para cada comunidad autónoma, el alcance de la cesión. Surge así una diferencia muy significativa, que se ha mantenido a lo largo de los veinte años transcurridos desde la promulgación de la LOFCA, entre lo que comprende el esquema teórico de *impuestos susceptibles de cesión* (los enumerados como tales en la LOFCA) y lo que ha sido el desarrollo real de la descentralización de impuestos a favor de las CCAA de régimen común, es decir, los *impuestos efectivamente cedidos*, por estar recogidos en la correspondiente ley de cesión y regulados los aspectos concretos que permiten atribuir territorialmente la recaudación (los llamados puntos de conexión).

Como principal diferencia entre el modelo teórico de descentralización impositiva hacia las CCAA de una amplia cesión de capacidad recaudatoria y prácticamente nula capacidad normativa, y el desarrollo efectivo de la cesión de tributos hacia este nivel de gobierno, hay que mencionar que en la práctica sólo se ha cedido una reducida capacidad recaudatoria, al excluir de cesión efectiva las figuras impositivas de base más amplia (IVA e impuestos especiales en fase minorista), y se han concedido capacidades normativas desde 1997, por la reforma de la LOFCA, efectuada por la Ley Orgánica 3/1996, de 26 de diciembre.

En un principio, la diferencia entre los impuestos efectivamente cedidos y los susceptibles de cesión sólo estribaba en la no cesión de los impuestos de consumos específicos en fase minorista, dado que estas figuras impositivas eran aplicadas en la primera fase de fabricación o importación y por tanto no resulta-

ban cedibles. Sí estaba cedido, en cambio, el impuesto de lujo recaudado en destino, que sustituía al IVA, en teoría, hasta su implantación. Sin embargo, llegó el momento de la implantación del IVA y la consiguiente supresión del impuesto de lujo y lo que sucedió fue que en vez de aplicarse lo previsto en la LOFCA, se redujo el campo de la cesión de tributos. Como el momento de implantación del IVA coincidió con la primera negociación quinquenal del sistema de financiación autonómica por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), la razón argumentada entonces fue que la reciente implantación del impuesto y la sustitución de la fase minorista por el recargo de equivalencia hacía aconsejable esperar hasta contar con más experiencia de gestión (2), con el compromiso de que en 1990 se iniciarían los estudios para la efectiva cesión del IVA minorista. En cambio, en ese momento se consideró que el impuesto de renta personal no debía ser objeto de cesión (Pérez, 1995, págs. 87-92).

Desde comienzos de la década de los noventa, fue cada vez más patente la notable asimetría que existía entre una importante descentralización competencial y del gasto, que además seguía en marcha, con la transferencia de nuevos servicios y una reducida descentralización impositiva, que además estaba estancada. El modo de aumentar la autonomía y corresponsabilidad fiscal de las CCAA de régimen común parece que, en buena lógica, pasaba por desarrollar el modelo LOFCA hasta el final, dado que existían una serie de impuestos susceptibles de cesión, pero no cedidos de modo efectivo (el IVA minorista y, desde 1993, el impuesto sobre determinados medios de transporte). Además, los estudios comprometidos pa-

ra 1990 deberían haber señalado el modo concreto de proceder a la cesión del IVA o, en su caso, a identificar las razones que obstaculizaban su cesión. Sin embargo, lo que sucedió en la práctica fue que ninguna de estas cuestiones fue abordada, y la búsqueda de mayor corresponsabilidad fiscal pasó por modificar la LOFCA e incluir al IRPF como impuesto parcialmente cedido, desde 1997. La medida supuso un importante vuelco en los ingresos impositivos de las CCAA, que prácticamente triplicaron su recaudación por impuestos cedidos tras la cesión parcial del IRPF.

Por lo que respecta a las haciendas locales, sus problemas de falta de suficiencia se han debido sobre todo a la escasa elasticidad-renta de los impuestos municipales, que necesitan de complejos procesos de revisión de los valores catastrales para conseguir incrementos recaudatorios. Esta situación llevó a que, tras el traspaso de los impuestos de producto de la esfera estatal a la municipal en 1978, las haciendas locales permanecieron en situación de déficit crónico, lo cual originó diversas operaciones de asunción de deudas por parte de la Hacienda central.

Resultaba evidente que un requisito necesario para la suficiencia de las haciendas locales era contar con cierto margen de autonomía tributaria, y este objetivo, además de una nueva operación de rescate de la deuda local, fue lo que se persiguió en la Ley de saneamiento y regulación de las haciendas locales de 1983, que además de asumir, bajo ciertas condiciones, las deudas locales existentes a 31 de diciembre de 1982, permitió la libre fijación de tipos de gravamen de las contribuciones urbana y rústica, además de posibilitar el establecimiento de un recargo municipal sobre la cuota líquida del IRPF.

CUADRO N.º 1

RECAUDACIÓN POR TRIBUTOS CEDIDOS EN 1996
(Millones de pesetas)

| COMUNIDAD | 30 por 100 IRPF (*) | Sucesiones y donaciones | Patrimonio | Transmisiones patrimoniales | Actos jurídicos documentados | Tasas juego |
|----------------------------|------------------------|----------------------------|---------------|--------------------------------|---------------------------------|----------------|
| Andalucía | 309.740 | 14.565 | 7.463 | 46.325 | 23.904 | 33.269 |
| Aragón..... | 51.550 | 4.738 | 3.118 | 7.810 | 6.196 | 8.606 |
| Asturias | 39.902 | 4.310 | 1.966 | 5.537 | 4.360 | 3.345 |
| Baleares | 29.536 | 4.593 | 2.723 | 11.913 | 4.837 | — |
| Canarias | 45.642 | 2.496 | 2.845 | 10.672 | 6.546 | 12.431 |
| Cantabria..... | 18.180 | 2.692 | 1.247 | 4.227 | 3.108 | — |
| Castilla-La Mancha | 41.396 | 2.535 | 1.375 | 8.548 | 5.820 | 4.949 |
| Castilla y León..... | 84.580 | 8.768 | 4.146 | 14.706 | 9.878 | 14.513 |
| Cataluña | 309.740 | 34.599 | 27.466 | 64.024 | 49.696 | 34.115 |
| Comunidad Valenciana | 128.512 | 12.269 | 9.754 | 32.001 | 23.052 | 28.651 |
| Extremadura | 19.920 | 1.724 | 603 | 4.408 | 2.241 | 3.638 |
| Galicia | 74.976 | 8.487 | 4.095 | 12.000 | 9.947 | 10.240 |
| La Rioja | 9.846 | 1.584 | 793 | 2.108 | 1.833 | 1.468 |
| Madrid | 322.214 | 19.315 | — | 58.602 | — | — |
| Murcia | 26.462 | 1.561 | 1.274 | 7.146 | 4.677 | 4.472 |
| TOTAL | 1.512.196 | 124.236 | 68.868 | 290.027 | 156.095 | 159.697 |

(*) Suponiendo cesión plena del 30 por 100 del impuesto.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y CPFF.

En último término, la Ley quedó finalmente reducida a un nuevo episodio de asunción de deuda local, puesto que el Tribunal Constitucional, en sentencias de 19 de diciembre de 1985 y 17 de febrero de 1987 declaró inconstitucionales, primero, la libre fijación del recargo sobre el IRPF, y posteriormente, la de los tipos de gravamen de las contribuciones urbana y rústica, con el argumento de la quiebra del principio de reserva de Ley en materia tributaria. Sin embargo, la segunda de las sentencias citadas indicaba que «efectivamente, hubiera sido posible que la Ley dispusiera de un modo u otro, una determinación directa, pero diversificada, de tipos impositivos diversos».

Actuando en tal dirección, la Ley 26/1987, de 11 de diciembre, regula la facultad de diversificar los tipos de gravamen de la contribución urbana (entre el 20 y el

40 por 100) y de la contribución rústica (del 10 al 20 por 100), o incluso tipos superiores a la banda inicial, si se dan las circunstancias de capitalidad o prestación del servicio público de transporte.

Esta misma línea, respecto a la imposición local, es la que se siguió en la Ley reguladora de las haciendas locales de 1988, donde se establece una banda, en función de la población de los municipios, para la fijación de los tipos de gravamen de los impuestos municipales obligatorios (impuesto de bienes inmuebles, impuesto de vehículos e impuesto de actividades económicas). El empleo conjunto de las tasas e impuestos municipales permite a los municipios que los ingresos tributarios cubran, como media, el 60 por 100 de su gasto total, lo cual representa un grado de autonomía fiscal superior al de las CCAA de régimen común, pese a que éstas gozan de mayor auto-

nomía política y disponen de capacidad legislativa.

Es de subrayar que la experiencia obtenida en la reforma de la imposición local ha influenciado la regulación de la cesión de tributos a las CCAA, de modo que una solución parecida a la banda de tipos existente para los impuestos locales se ha aplicado para regular la capacidad normativa concedida en 1997 sobre los tributos cedidos. Así, en el IRPF autonómico, la tarifa puede modificarse con un límite del 20 por 100 al alza o a la baja, y en los impuestos cedidos de patrimonio y sucesiones y donaciones la regulación de la tarifa tiene fijado un límite inferior, puesto que la cuantía del primer tramo y el tipo aplicable debe coincidir con el fijado a nivel estatal. Como diferencia, hay que mencionar que la gestión de los tributos locales está en manos de este tipo de gobiernos, mientras que los im-

puestos cedidos de patrimonio e IRPF (cesión parcial) siguen gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

2. Solidaridad y sistema de transferencias

La tarea de hacer efectivo el principio de solidaridad pasa por establecer un sistema de transferencias que nivele las diferencias de capacidad y/o necesidad fiscal de los distintos gobiernos autonómicos o locales.

En la práctica, la mayoría de los sistemas de transferencias aplicados se dirigen más bien a nivelar las diferencias de capacidad fiscal originadas por diferencias de renta que a igualar el residuo fiscal obtenido por los residentes en las distintas jurisdicciones (Mieszkowski y Musgrave, 1999).

Cuando se pasa revista a los avatares que han sufrido las fórmulas de subvenciones a favor de las haciendas locales y autonómicas (3), puede apreciarse que en este campo el sistema de transferencias de la PIE aplicado para las CCAA de régimen común desde 1987 ha influenciado de modo notable la configuración de las transferencias locales, que desde la LRHL han pasado a aplicarse sobre la misma base. A diferencia del campo de la autonomía fiscal y la tributación, en este caso es la Hacienda autonómica la que ha influenciado la financiación de la Hacienda local.

Un paso previo a la puesta en marcha de un sistema de transferencias niveladoras es la definición explícita de un criterio de solidaridad, de modo que pueda contarse con una guía para apreciar la bondad de los resultados obtenidos mediante la política de transferencias. Sólo de modo im-

plícito podemos identificar cuál es el criterio de solidaridad aplicado respecto a las haciendas territoriales en España, puesto que este asunto nunca ha sido objeto de un debate en profundidad.

En el caso de la Hacienda municipal, al encomendarse distintos servicios a los municipios, creciendo éstos al ascender en el nivel de población y proclamarse el principio de suficiencia respecto a la Hacienda local, parece desprenderse que el objetivo del sistema de transferencias es el de compensar las diferencias de capacidad fiscal (nivel de renta y riqueza imponible municipal), de modo que los ingresos tributarios se vean complementados por las transferencias, hasta alcanzar el objetivo de suficiencia. Dado que los servicios a prestar por los municipios de mayor número de habitantes son más amplios que los de dimensión demográfica reducida, las necesidades de nivelación estarán directamente relacionadas con la dimensión municipal.

Con la creación, en 1977, del Fondo Nacional de Cooperación Municipal (FNCM), se inició un sistema de transferencias que partía de una cuantía determinada anualmente de modo discrecional en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el correspondiente ejercicio. Posteriormente, su distribución se hacía entre los diversos municipios de acuerdo, fundamentalmente, con la población, ponderada en función del tamaño del municipio, de modo que el valor oscilaba entre 1, para los municipios de menos de 5.000 habitantes, y 1,85, para los de más de 500.000 habitantes.

Este sistema se reforma tras la LRHL, que cambia tanto los criterios de determinación de la cuantía del fondo de transferen-

cias municipales como los criterios de reparto.

La principal novedad en la materia la constituye el ligar las transferencias municipales a la evolución de los Ingresos del Estado Ajustados Estructuralmente (4) (ITAE), de modo que se gana en automatismo, evitando los inconvenientes políticos y los problemas de previsión presupuestaria que originaba la anterior negociación anual del importe global del fondo. También los criterios de evolución anual de la participación municipal en los ingresos del Estado se hicieron coincidir, en un principio, con los aplicados para las CCAA (límite superior de evolución, incremento del PIB nominal, y límite inferior, gasto estatal equivalente). Posteriormente, en 1990, la evolución del índice de precios al consumo sustituyó al gasto estatal equivalente, dado que este último concepto estaba ligado a las competencias autonómicas y no guardaba relación con el gasto local.

Otro cambio importante es la variación de coeficientes de población, cuyo abanico se amplía del 1-1,85 anterior hasta el 1-2,85, aplicándose el nuevo valor más elevado del 2,85 a los municipios de más de 500.000 habitantes, desde 1992 (5).

Más recientemente, en 1998, se ha efectuado un nuevo retoque de la PIE municipal, mejorando la definición de alguna de las variables utilizada para su reparto (esfuerzo fiscal) y alterando ligeramente las ponderaciones de la variable población, que se reduce ligeramente para los municipios de más de 500.000 habitantes (del 2,85 al 2,80), al igual que para los situados entre 100.000 y 500.000 (del 1,50 al 1,47). En conclusión, puede apreciarse que la población es el indicador fundamental de la fórmula

de transferencias a los municipios, si bien ésta se corrige en función del tamaño del municipio, primando fuertemente a los de mayor dimensión, cuestión que aunque puede intentar explicarse desde los mayores servicios que prestan los municipios de mayor dimensión o los posibles diferenciales de costes debido a fenómenos de congestión en la prestación de servicios, parece que no justifica diferencias tan amplias (Pedraja y Suárez, 1999).

En el campo de la Hacienda autonómica, la ausencia de un criterio de equidad es un hecho perturbador que se ha hecho notar con intensidad y que ha motivado los criterios discrepantes sobre el grado de solidaridad alcanzado por el sistema de financiación (Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé, 1995, págs. 48-51).

De los dos grandes bloques de transferencias que reciben las CCAA de régimen común, las transferencias generales de la PIE, por un lado, y las transferencias sanitarias, por otro, sólo en el caso de estas últimas tenemos un criterio de equidad en el reparto de los recursos. En efecto, en el caso de las competencias sanitarias, la financiación inicial, en el momento del traspaso de la competencia, se determina aplicando sobre el presupuesto del INSALUD (6) un porcentaje igual al gasto relativo previo en esa comunidad. De ese modo, se mantiene la continuidad en los niveles de prestación del servicio y se evitan las tensiones sobre el gasto. Por lo tanto, la financiación sanitaria inicial parte del statu quo anterior en materia de financiación. No obstante, en el caso de la sanidad, existe un criterio explícito de equidad, entendiéndose la igualdad de acceso a los cuidados sanitarios de la que habla la Ley General de Sanidad como igualdad de financiación per cápita.

El modo de pasar del coeficiente de gasto previo al coeficiente de población se hace en un período de ajuste de diez años y se concreta aplicando sobre el presupuesto del INSALUD, en cada uno de los diez primeros años posteriores al del traspaso, el coeficiente de gasto, corregido anualmente por un décimo de la diferencia entre coeficiente de población y gasto. Al cabo del período de ajuste de diez años, se aplica ya el criterio de población protegida. De este modo, las diferencias en la financiación sanitaria no permanecen indefinidamente, sino que son objeto de corrección.

Recientemente, el sistema de financiación sanitaria aprobado para el período 1998-2001 se separa por primera vez del criterio población, si bien las diferencias son poco significativas, puesto que el fondo general, distribuido en función de la población protegida, sigue explicando un 98 por 100 de la financiación sanitaria. Además del fondo general de financiación, se crean dos fondos específicos, uno para compensar a las CCAA que pierden población relativa y otro para compensar los gastos de formación médica y asistencia a desplazados.

Por el contrario, para las competencias comunes y de educación, la financiación resultante viene determinada fundamentalmente por el coste efectivo de las competencias asumidas. Las diferencias existentes en el distinto despliegue territorial de servicios de la Administración central se trasladan así a la financiación autonómica, sin mecanismos explícitos de corrección (Monasterio y Suárez, 1998, páginas 60-66).

Sin embargo, sin que haya sido adoptado un acuerdo expreso del CPFF en este sentido, la evolución de las reglas para calcular

las transferencias de la PIE a las CCAA de régimen común hace pensar que, de modo implícito, la igualdad de financiación per cápita se está erigiendo en el criterio de solidaridad preponderante, también en el caso de las competencias autonómicas.

Si se observa la secuencia de los distintos acuerdos quinquenales sobre el sistema de financiación, se constata que:

1) En el acuerdo para el período 1987-1991, en el reparto de los fondos de la PIE para las CCAA del techo competencial elevado (competencias comunes y educación) la población tiene una ponderación del 84,4 por 100.

2) En el acuerdo para el período 1992-1996, para ese mismo grupo de comunidades, el peso de la variable población se eleva hasta el 94 por 100.

3) Finalmente, el sistema de financiación vigente, pactado para el quinquenio 1997-2001, incluye un acuerdo séptimo en el que se establece que, en el final del quinquenio, y una vez que se hayan completado las transferencias de educación (hecho que ya se ha producido), se garantiza que la financiación media por habitante no será inferior en ninguna comunidad al 90 por 100 de la financiación media por habitante del conjunto de comunidades autónomas.

En conjunto, si en la financiación sanitaria, tras la reforma del sistema de financiación y la creación de fondos específicos al margen del criterio población, se consagra la distribución del 98 por 100 de los recursos en función de la población, y en el resto de competencias comunes y de educación está prevista la igualación de recursos, al menos al 90 por 100 de la financiación per cápita media, puede afirmarse que, considerando el total de

competencias autonómicas, la población es la variable que explica el 95 por 100 de la financiación total.

Como conclusión, en la evolución de las transferencias a CCAA y corporaciones locales, la base ITAE, que empezó a aplicarse en la financiación autonómica y se adoptó posteriormente para las transferencias municipales, se ha consolidado como la magnitud clave para la dotación de recursos destinados a hacer efectivo el principio de solidaridad. Como criterios de reparto, la población aparece como la variable principal, y la homogeneidad de financiación per cápita como el objetivo a conseguir, si bien hay que señalar que esta afirmación es más cierta para las haciendas autonómicas que para las locales, donde el elevado coeficiente de ponderación de los habitantes de los municipios de mayor dimensión lleva a la conclusión de que seguramente se han exagerado los posibles costes diferenciales por congestión o mayor nivel de servicios a prestar por este tipo de gobiernos municipales.

3. La coordinación entre niveles de Hacienda

Hasta el período más reciente, la coordinación de las políticas presupuestarias y de endeudamiento de las haciendas territoriales con la de la Hacienda central era un tema que había recibido poca atención, puesto que la dimensión de los gobiernos subcentrales era reducida y no existían restricciones externas en este sentido.

Al coincidir en el tiempo la descentralización del sector público en España (especialmente intensa a favor de las nuevas administraciones autonómicas) y

la integración de España en la Unión Europea, la Administración central fue perdiendo peso relativo (por la descentralización del gasto) y también instrumentos de política económica (por la cesión de tributos a las haciendas territoriales y porque el proceso de unión monetaria en la UE y la creación del Banco Central Europeo le ha restado las facultades de política monetaria). Paralelamente, las condiciones de convergencia de Maastricht, y en especial las que se refieren al saneamiento de las finanzas públicas, imponen a nuestro país la obligación de respetar unos niveles máximos de déficit y deuda pública viva.

Teniendo en cuenta que la única vía de financiación deficitaria que pueden utilizar los gobiernos subcentrales es el recurso al endeudamiento, puesto que no disponen de la facultad de emisión de dinero, limitar el endeudamiento resulta equivalente a limitar el tamaño del déficit.

Las limitaciones al endeudamiento subcentral en España pasan por la clásica distinción entre deuda a corto plazo, concebida sólo para cubrir necesidades transitorias de tesorería y deuda a largo plazo, limitada a la financiación de inversiones. Adicionalmente, para asegurar el equilibrio financiero a medio plazo de los gobiernos locales, se añadía el requisito de que la carga de la deuda viva, por amortizaciones e intereses, no podía superar un determinado porcentaje de sus ingresos corrientes (concretamente, el 25 por 100). Estas limitaciones, existentes previamente para la Hacienda local, se aplicaron después también a las CCAA, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la LOFCA.

Además, se encomendaron a un órgano de relación multilateral como es el CPFF las funciones

de coordinación presupuestaria y del endeudamiento entre los dos niveles superiores de Hacienda. La tarea de coordinación del endeudamiento se acometió por primera vez en 1992, estableciendo escenarios de consolidación presupuestaria (ECP) en los que se fijaban techos de déficit y deuda a las distintas CCAA, en conexión con los objetivos globales de saneamiento de las finanzas públicas fijados en el Plan de Convergencia de 1992 (7). Como incentivo para el cumplimiento de los ECP pactados, la Administración central se comprometió a conceder autorización automática a aquellas operaciones de endeudamiento autonómico que precisan de autorización estatal (endeudamiento en divisas y emisión de títulos de deuda pública).

En el transcurso del tiempo, los ECP han demostrado ser un instrumento útil para la coordinación del endeudamiento, si bien la falta de consecuencias de la conducta infractora de algunas CCAA y la falta de precisión sobre alguno de los límites de la LOFCA hacen albergar algún temor respecto a su posible pérdida de eficacia en el futuro (Monasterio, Sánchez y Blanco, 1999, páginas 34-49).

Una diferencia digna de mención es que los ECP de las CCAA están fijados de forma individual, de modo que puede apreciarse la coherencia de la conducta de cada uno de los gobiernos autonómicos, mientras que en el caso de los gobiernos locales, los ECP fijados son agregados para este nivel de administraciones, sin posibilidades de seguimiento individualizado (aparte del cumplimiento de los otros límites al endeudamiento).

Sin embargo, en el caso de las corporaciones locales la enseñanza extraída de la aplicación

de los ECP y el hecho de que la deuda local esté concentrada sobre todo en los grandes municipios ha hecho que recientemente se llevara a cabo una reforma en la regulación del endeudamiento local, que ha mejorado la precisión técnica con que se definen los límites y ha cambiado alguno de los requisitos. En el momento actual, el recurso de los gobiernos locales a la deuda a largo plazo está limitado por la obligación de cumplir dos condiciones:

— La deuda debe destinarse a la financiación de gastos de inversión (inversiones reales o transferencias de capital).

— No pueden concertarse operaciones de endeudamiento a largo plazo sin obtener previamente autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, en el caso de que el gobierno local tenga un ahorro neto negativo o cuando su endeudamiento total (a corto y largo plazo) exceda del 110 por 100 de los ingresos corrientes liquidados del último ejercicio.

El segundo de los requisitos mencionado no supone un límite absoluto e infranqueable al endeudamiento a largo plazo, sino que lo que realmente significa es la anulación de la autonomía local en materia de endeudamiento y el desplazamiento de la capacidad de decisión al gobierno central. Si el gobierno local presenta un plan de saneamiento financiero en el que se proponen medidas adecuadas para restablecer el equilibrio exigido en cuanto a ahorro positivo o volumen máximo de deuda, el Ministerio de Economía y Hacienda podría autorizar una nueva operación de endeudamiento.

La actual definición de este segundo límite, efectuada en 1998, mediante una modificación

de la LRHL, sustituye un límite preexistente, de prolongada vigencia respecto al endeudamiento local, que fijaba un tope máximo a la carga anual de la deuda pública viva (amortización más intereses) fijado en el 25 por 100 de los ingresos corrientes.

Si designamos por I a los ingresos corrientes de un gobierno local en el año t , B a la deuda viva a finales del período $t-1$ anterior, r al tipo de interés de mercado y b a la fracción de la deuda que se amortiza anualmente, el límite anterior de carga de la deuda, aplicado al año t puede expresarse como

$$B(i + b) < 0,25 I \quad [1]$$

Poner un tope a la carga de la deuda sobre ingresos corrientes hace que la adecuada gestión del endeudamiento de un gobierno local le permita mantener un volumen de deuda más elevado que otro con ingresos corrientes similares, pero con una peor gestión de la deuda, en cuanto a plazos o tipos de interés.

Con el cambio introducido en 1998, la anterior expresión [1] queda sustituida por

$$B < 1,1 I \quad [2]$$

Dado que las dos expresiones serán equivalentes si $0,25 / (r + b) = 1,1$, resulta interesante conocer cómo ha evolucionado el valor $(r + b)$ durante el período de convergencia. Respecto al período medio de concertación de la deuda, éste no ha cambiado de modo significativo a lo largo de los años noventa, y puede admitirse en términos generales su constancia. En cambio, observando la evolución de los tipos de interés de la deuda pública a largo plazo, puede apreciarse un descenso notable de su valor, desde mediados de los noventa y a medida que el saneamiento de las finanzas públicas acerca-

ba a la economía española al cumplimiento de las condiciones de convergencia de Maastricht. El tipo de interés nominal de la deuda a largo plazo pasó del 11,7 por 100 en 1992, al 8,7 por 100 en 1996 y 6,4 por 100 en 1997. Dado que el período medio de concertación de la deuda local en este período está situado en 6-7 años, partiendo de un valor de $b = 0,1538$, según la expresión [1], el cumplimiento del límite de carga de la deuda sería compatible con un volumen de deuda igual al 104 por 100 de los ingresos corrientes en 1996 y se hubiera ampliado hasta el 113 por 100 en 1997, como consecuencia de la caída de los tipos de interés. El proceso de descenso de los tipos de interés, que ha continuado desde ese año, hubiera ampliado las posibilidades de endeudamiento local. Por lo tanto, más que como un cambio en el tipo de reglas de endeudamiento, esta modificación puede verse como un endurecimiento implícito de las limitaciones al endeudamiento a largo plazo.

Por otro lado, la exigencia de ahorro neto positivo se añade también a partir de 1998, no existiendo anteriormente. La nueva regulación define este límite como la diferencia entre el total de ingresos corrientes, menos los gastos corrientes y la carga de la deuda (amortización e intereses).

Debido a que los topes de déficit y deuda aplicables desde 1992 a los gobiernos locales son globales y no están individualizados (por la dificultad de establecer límites individualizados para cada una de las 52 provincias y más de 8.000 municipios), su resultado en el período 1992-1997 debe verse más como una guía para juzgar la compatibilidad de la política presupuestaria global del sector público local con el cumplimiento de las condiciones

de convergencia que como un freno efectivo para cada uno de los gobiernos locales. Dado que los datos muestran que el déficit y la deuda municipal procede en su mayoría de las grandes ciudades, otra importante novedad de la nueva regulación del endeudamiento introducida en 1998 es que para los municipios de más de 200.000 habitantes, la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, obligatoria cuando se supere alguno de los dos límites citados, no será necesaria si el municipio ha presentado y obtenido la aprobación de un ECP a tres años, siempre que respete los límites máximos de deuda y déficit fijados en su ECP. De este modo, se trata de incentivar a los principales gobiernos locales para que admitan la fijación de límites individualizados que hagan más operativos los ECP del sector local. La medida parece acertada, porque las grandes ciudades españolas tienen una dimensión demográfica y un presupuesto que exceden de los de varias comunidades uniprovinciales, y por ello la técnica de fijación de los ECP debería tratarlos de igual modo.

Finalmente, señalar que además del cumplimiento de los requisitos señalados anteriormente, e incluso estando por debajo

de dichos límites, los gobiernos locales necesitan autorización previa para endeudarse en divisas o emitir títulos de deuda pública. Este requisito puede verse conectado con el objetivo de garantizar la coherencia de la política de endeudamiento local con las necesidades de la política económica general, puesto que el endeudamiento en divisas puede ser desaconsejable en ciertas situaciones, según la posición de la Balanza de Pagos del país. En el caso de las emisiones de deuda pública local, la autorización permite reservar el mercado de deuda a las emisiones del gobierno central, dando preferencia a la financiación de este nivel de gobierno.

En conjunto, el cumplimiento de los ECP por parte de las haciendas territoriales puede valorarse de modo satisfactorio durante el período 1992-1997, puesto que, como muestran las cifras del cuadro n.º 2, el déficit local ha estado por debajo de los límites marcados, mientras que el conjunto de las CCAA ha superado ligeramente los límites previstos.

Como conclusión, la coordinación del endeudamiento y el control de la deuda territorial han pasado, hasta 1992, por la fija-

ción de reglas limitadoras del endeudamiento, que estaban concebidas para asegurar la equidad intergeneracional (destino de la deuda a gastos de inversión), y por mantener la solvencia y el equilibrio presupuestario a medio plazo de las administraciones territoriales (carga máxima de la deuda fijada en el 25 por 100 de los ingresos corrientes).

Después de 1992, la fijación de los ECP, individualizados para las CCAA de régimen común y globales para las administraciones locales, ha demostrado ser un instrumento efectivo para la contención del endeudamiento. La experiencia obtenida en la aplicación de los ECP ligados al Programa de Convergencia (1992-1997) se ha utilizado para reformar recientemente la regulación de la deuda local.

IV. CONCLUSIONES

Los principios teóricos que la Constitución, la LOFCA y la LRHL proclaman para la financiación de las haciendas territoriales respetan fielmente los postulados de la teoría del federalismo fiscal.

En la práctica, la amplitud de la descentralización del gasto a

CUADRO N.º 2

**DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES EN EL PERÍODO DE CONVERGENCIA
(Porcentaje del PIB)**

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| COMUNIDADES AUTÓNOMAS | | | | | | |
| Déficit previsto plan de Convergencia | 0,97 | 0,78 | 0,50 | 0,58 | 0,37 | 0,20 |
| Déficit real | 1,00 | 1,10 | 0,90 | 0,60 | 0,60 | 0,30 |
| CORPORACIONES LOCALES | | | | | | |
| Déficit previsto plan de Convergencia | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,22 | 0,23 | 0,10 |
| Déficit real | 0,10 | 0,10 | 0,10 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Fuente: Banco de España y CPFF.

favor de las CCAA ha sometido a fuertes tensiones al principio de autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal, puesto que las CCAA de régimen común y amplio techo competencial dependían de transferencias estatales para cubrir el 85 por 100 de su gasto total. La carencia de recursos de tipo fiscal se ha tratado de abordar, en la reforma de 1997, cediendo parcialmente el IRPF. Dicha decisión supone avanzar en una dirección distinta de la inicialmente diseñada en la LOFCA, donde la descentralización tributaria profundiza más en la vertiente de la imposición indirecta.

La concesión de autonomía normativa en materia tributaria se configura con una banda de tipos, en la imposición local, y con un mecanismo bastante similar en la Hacienda autonómica, que en este sentido ha sido influenciada por la Hacienda local. Por el contrario, en el terreno de las transferencias y en la plasmación práctica de los criterios de solidaridad, el sistema de transferencias aplicado desde 1987 a las CCAA, de régimen común y aplicado sobre la base ITAE se ha extendido posteriormente a la Hacienda local. La población es el criterio principal de referencia para el reparto de fondos, si bien en la Hacienda local se pondera fuertemente por estratos de población.

Finalmente, en la coordinación y control del endeudamiento, las reglas inicialmente fijadas

para las administraciones locales se aplicaron posteriormente a las CCAA, con el objetivo de restringir la deuda a la financiación de inversiones y limitar su carga.

Posteriormente, el proceso de convergencia en la UE llevó a la aplicación de ECP globales para el sector local e individualizados para las CCAA, con el objetivo de repartir el esfuerzo de ajuste entre los diversos niveles de administraciones públicas.

La experiencia obtenida de la aplicación de los ECP ha sido utilizada para reformar en 1998 la regulación del endeudamiento local.

NOTAS

(1) Entre 1980 y 1996 era también susceptible de recargo el IRPF, que no se encontraba entonces entre los impuestos susceptibles de cesión.

(2) La falta de experiencia de gestión no impidió que se concertara el IVA en todas sus fases con las haciendas forales, con un complicado mecanismo de ajuste por IVA a practicar para compensar la diferencia entre capacidad recaudatoria del impuesto (IVA recaudado por la Hacienda foral) y el consumo relativo (IVA soportado por los contribuyentes del territorio foral).

(3) Una exposición detallada de estos sistemas de transferencias puede verse en MONASTERIO y SUÁREZ (1998), capítulos 6 y 14.

(4) La base ITAE se define como la suma de los impuestos estatales (excluidos los susceptibles de cesión a las CCAA) y cotizaciones a la seguridad social y por desempleo, menos la aportación española al presupuesto de la Unión Europea.

(5) Entre 1990 y 1992, el valor 2,85 se aplicaba a los municipios de más de 700.000 habitantes.

(6) Excluido el coste de los centros nacionales y el del Fondo de Investigaciones Sanitarias.

(7) Este Plan fue revisado a mediados de 1994 y posteriormente, en marzo de 1995, se revisaron también los objetivos de deuda y déficit de las comunidades autónomas.

BIBLIOGRAFÍA

FOSSATI, A., y PANELLA, G. (1999), *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, Londres.

MC LURE, C. (1983), *Tax Assignment in Federal Countries*, ANU Press, Canberra.

MIESZKOWSKI, P., y MUSGRAVE, R. (1999), «Federalism, grants and fiscal equalization», *National Tax Journal*, vol. LII, n.º 2, páginas 239-260.

MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA J., y SOLÉ, J. (1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MONASTERIO, C.; SÁNCHEZ, I., y BLANCO, F. (1999), *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas*, Ed. Fundación BBV, Bilbao.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1998), *Manual de Hacienda Autonómica y Local* (2.ª edición), Ariel, Barcelona.

MUSGRAVE, R. (1983), «Who should tax, where and What?», en CARLES MC LURE (ed.), páginas 2-22.

NORREGAARD, J. (1997), «Tax assignment», en TER-MINASSIAN y CRAIG (eds.), páginas 49-73.

PEDRAJA, F., y SUÁREZ, J. (1999), «Sobre la nueva P.I.E. municipal», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 144-145, páginas 150-164.

PÉREZ, F. (1995), «Corresponsabilidad fiscal y financiación autonómica», *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 51, páginas 79-105.

POLA, G. (1999), «Comparative view of local finances in EU member countries: are there any lessons to be drawn?», en FOSSATI y PANELLA (eds.), págs. 15-56.

TER-MINASSIAN, T., y CRAIG, J. (eds.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, FMI, Washington.

Resumen

El trabajo analiza el modo en que se ha llevado a cabo la descentralización fiscal en España, tanto en lo que respecta a los principios teóricos sobre los que debe asentarse el nivel de haciendas territoriales (autonómicas y locales) como al desarrollo de los mismos en la práctica, desde la Constitución de 1978 hasta la actualidad. Se comprueba como la descentralización fiscal ha avanzado más hacia las haciendas locales que en las haciendas autonómicas de régimen común y que el modelo de transferencias autonómicas, basado en la base ITAE, se ha extendido posteriormente a las corporaciones locales. En ambos sistemas de transferencias, la población es la variable fundamental de reparto.

En la coordinación de políticas presupuestarias y de endeudamiento, los escenarios de consolidación presupuestaria, individualizados para las distintas comunidades y globales para las corporaciones locales, han supuesto un avance en esta materia.

Palabras clave: descentralización fiscal, haciendas locales, haciendas autonómicas, corporaciones locales, transferencias autonómicas.

Abstract

The paper examines the way in which fiscal decentralisation has taken place in Spain, both as regards the theoretical principles on which the level of territorial (autonomous community and local) Treasuries should be based and their development in practice, from the 1978 Constitution to the present day. We find how fiscal decentralisation has advanced more towards Local Treasuries than in common system Autonomous Community Treasuries and that the model of autonomous community transfers, founded on the basis of the ITAE (Territorial Tax on Economic Activity), has extended subsequently to local corporations. In both systems of transfers population is the fundamental variable of distribution.

In the co-ordination of budgetary and borrowing policies budgetary consolidation scenarios, individualized for different autonomous communities and global for local corporations, has represented a step-forward in this matter.

Key words: fiscal decentralisation, Local Treasuries, Autonomous Community Treasuries, local corporations, autonomous community transfers.

JEL classification: H70, H71.