

## Resumen

En el presente trabajo se argumenta que el actual modelo de financiación regional español no se adecua satisfactoriamente a los principios de igualdad, autonomía, responsabilidad y transparencia que deberían orientar su diseño. Seguidamente se avanzan una serie de recomendaciones para la reforma del sistema que pueden agruparse en dos grandes líneas de actuación: garantizar el cumplimiento efectivo del principio constitucional de igualdad y reforzar la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas de los gobiernos regionales.

*Palabras clave:* financiación autonómica.

## Abstract

This paper argues that the current Spanish system of regional financing does not adequately respect the principles of equality, autonomy, responsibility and transparency that should guide its design. It also advances a series of recommendations for the reform of the system that can be classified into two broad headings: guaranteeing the effective application of the constitutional principle of equality and reinforcing the fiscal responsibility and the accountability of regional governments.

*Key words:* regional financing, Spain.

*JEL classification:* H70, H77.

# ¿QUÉ REFORMAS NECESITA EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN REGIONAL?

Ángel DE LA FUENTE (\*)

*Instituto de Análisis Económico (CSIC)*

## I. INTRODUCCIÓN

EN menos de treinta años España ha pasado de tener una estructura administrativa casi completamente centralizada a situarse entre los países más descentralizados de la OCDE, por delante de muchas naciones con una larga tradición federal. En la actualidad, los gobiernos regionales son con diferencia la mayor de las administraciones públicas españolas, absorbiendo más de un tercio de su gasto total y más de la mitad de su personal, y gestionan los servicios públicos con una incidencia más directa sobre el bienestar de los ciudadanos, incluyendo la sanidad, la educación y los servicios sociales.

En este contexto, el sistema de financiación regional se convierte en una pieza enormemente importante de nuestro marco institucional cuyo correcto diseño es vital para garantizar el buen funcionamiento del Estado autonómico. En primer lugar, el modelo de financiación es el componente de nuestro sistema legal que tiene que garantizar y hacer consistentes entre sí dos principios constitucionales básicos: la autonomía y la igualdad. Los gobiernos regionales han de tener los medios necesarios para poder hacer cosas distintas que se adecuen a las diversas preferencias y necesidades de sus ciudadanos. Para ello, necesitan tener no solo la capacidad de gastar de forma

distinta, sino también la posibilidad de subir o bajar impuestos. Pero todo esto tiene que ser compatible con la igualdad de derechos y deberes que la Constitución garantiza a todos los ciudadanos y que debe extenderse, en particular, al acceso a los servicios públicos de titularidad autonómica.

La segunda cosa importante que el sistema de financiación tiene que garantizar es que todas las administraciones, tanto la central como las territoriales, rinden cuentas correctamente a sus ciudadanos y tienen por tanto los incentivos adecuados para maximizar su bienestar. Para ello es importante que el sistema haga transparente el nexo que existe entre impuestos y servicios, esto es, que las administraciones que gasten sean también las que pidan recursos al ciudadano y soporten por tanto el coste político de recaudar los tributos con los que luego se financian los servicios públicos (Olson, 1969). Cuando no se respeta este principio de responsabilidad fiscal, al menos en el margen, es muy fácil que los intereses de los gobernantes dejen de estar alineados con los de los ciudadanos, generándose disfunciones que pueden afectar a todos los niveles de gobierno. En el caso de las administraciones regionales el problema suele adoptar la forma de una *restricción presupuestaria blanda*, esto es, de la percepción de que es posible pasarle a la ad-

ministración central una parte significativa de sus facturas, con la consiguiente presión al alza sobre el gasto autonómico, que tenderá a situarse por encima de su nivel óptimo. Por su parte, la administración central puede sufrir también de una tendencia similar a imponer a las comunidades autónomas un exceso de obligaciones sin preocuparse excesivamente de la financiación de las mismas, como ha sucedido por ejemplo en el caso de la ley de dependencia.

En este trabajo se argumenta que el actual modelo de financiación regional español no cumple de forma satisfactoria las tareas que le asignan nuestro ordenamiento legal y la teoría económica. Nuestro sistema no garantiza el cumplimiento efectivo del principio constitucional de igualdad, restringe innecesariamente la autonomía regional (especialmente en su vertiente de ingreso) y no facilita la correcta y transparente rendición de cuentas de las distintas administraciones ante sus ciudadanos. El resultante déficit de responsabilidad fiscal genera una indeseable deriva al alza del gasto autonómico que dificulta la consecución de algunos objetivos básicos de la política macroeconómica nacional, incluyendo la sostenibilidad financiera a largo plazo del conjunto de las administraciones públicas y el deseable «alisamiento» del gasto en servicios fundamentales. La corrección de estos problemas exige reformas de calado que pueden agruparse en dos grandes líneas de actuación: garantizar el cumplimiento efectivo del principio de igualdad y reforzar la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas de los gobiernos regionales. Las medidas necesarias en cada ámbito se discuten en las dos secciones siguientes del trabajo (1).

## II. GARANTIZAR LA IGUALDAD EN UN ESTADO DESCENTRALIZADO

Como casi todas las constituciones democráticas, la Constitución española de 1978 proclama la igualdad de derechos y deberes de todos los ciudadanos del país (2). En un estado descentralizado como el nuestro, sin embargo, el principio constitucional de igualdad ha de interpretarse con cierto cuidado. En particular, no puede entenderse como la prescripción de una uniformidad total en todo el territorio nacional en términos de las prestaciones ofrecidas en cada servicio público porque esto supondría anular en la práctica el principio de autonomía que nuestra Constitución también recoge. Antes bien, tal principio ha de interpretarse como una garantía de igualdad de recursos financieros para unas administraciones territoriales que cuentan con autonomía para adecuar su oferta fiscal—esto es, la cesta de bienes y servicios públicos que ofrecen junto con los impuestos y tasas que los financian— a las preferencias de sus ciudadanos, que no tienen por qué ser las mismas en toda España.

Por ponerlo de otra forma, no tendría demasiado sentido haber creado las comunidades autónomas para después obligar a todas ellas a hacer exactamente lo mismo. Es cierto que en la medida en que estas administraciones hagan cosas distintas existirán diferencias *ex post* entre los habitantes de distintos territorios, pero tales diferencias no tienen por qué ser un problema siempre que se garantice la igualdad *ex ante* de los ciudadanos de todas las comunidades. Esto es, lo que el principio de igualdad exige es que todas las comunidades autónomas dispongan de los recursos

necesarios para ofrecer, si así lo deciden y a igual eficiencia en su gestión, un mismo paquete estándar de servicios públicos, pero no que todas ellas tengan la obligación de ofrecer exactamente el mismo paquete. Para que la igualdad sea efectiva, además, el reparto de los recursos destinados a las regiones ha de hacerse teniendo en cuenta que el coste de los servicios que estas prestan puede variar muy considerablemente en función de sus características demográficas y geográficas.

Así entendido, el principio de igualdad no restringe en modo alguno la autonomía de los gobiernos regionales para decidir libremente la composición de su gasto. Este principio es también plenamente compatible con la existencia de desviaciones (al alza o a la baja) en términos de gasto autonómico por habitante (ajustado por coste) siempre que tales desviaciones se financien con recursos propios de cada comunidad. Esto es, una mayor (menor) oferta de servicios públicos en una región determinada no viola el principio de igualdad cuando esta se ve compensada por un tipo impositivo mayor (menor) que el aplicado en otros territorios, esto es, por tarifas impositivas más elevadas para cada nivel de renta o consumo, y no solo por un mayor «esfuerzo fiscal» en el sentido de mayores tipos medios en el que en ocasiones se interpreta esta expresión.

Así pues, la clave de la igualdad efectiva en el estado autonómico no ha de buscarse en la uniformidad de prestaciones en todo el territorio nacional sino en la igualdad entre autonomías en términos de recursos por unidad de necesidad a igual esfuerzo fiscal. Desafortunadamente, esta condición está muy lejos de

cumplirse en nuestro país. Parafraseando a Orwell en *Rebelión en la granja*, se podría decir que si todos los españoles son iguales, los residentes en algunos territorios lo son más que el resto porque sus gobiernos regionales disfrutan de medios muy superiores a los de otras comunidades, lo que les permite ofrecer mucho mejores servicios. Puesto que esta situación encaja muy difícilmente con la Constitución y con una concepción de la justicia distributiva ampliamente compartida por nuestros conciudadanos, su corrección ha de ser una línea prioritaria de actuación en cualquier futura reforma del sistema.

### 1. Corregir la anomalía foral en términos de resultados

El problema del déficit de equidad de nuestro modelo de financiación regional tiene varias facetas. Una muy importante es la privilegiada situación de la que disfrutan las dos comunidades forales, el País Vasco y Navarra, que disponen de aproximadamente un 60 por 100 más de recursos por habitante a igualdad de competencias que el resto de las regiones españolas. Una asimetría de este calibre supone una violación flagrante de la prohibición constitucional de que los regímenes autonómicos comporten privilegios económicos o sociales (CE, art. 138.2).

La solución del problema es en principio sencilla (aunque políticamente muy complicada) y no violentaría en modo alguno la protección que la Constitución otorga al sistema foral. Lo que nuestra carta magna recoge y ampara en su disposición adicional primera son ciertas peculiaridades institucionales de los territorios forales, pero no la garantía

de unos resultados financieros tan favorables para ellos como los que observamos en la práctica, y menos aún cuando estos se deben fundamentalmente a una aplicación muy discutible de la normativa básica en vigor (3). Para terminar con esta situación de privilegio bastaría con aplicar de una forma razonable las actuales leyes del Concierto y el Convenio sin necesidad de modificarlas. Sería suficiente, en particular, con que en las leyes quinquenales en las que se fija el importe de la contribución vasca y navarra a la Hacienda central se realizase una valoración razonable y transparente de las competencias que permanecen en manos del Estado, entre las que habría de incluirse la nivelación interregional, y se actualizasen los coeficientes que se utilizan para calcular el ajuste por IVA. Los cambios necesarios podrían introducirse de una forma gradual para suavizar su impacto sobre las haciendas forales.

Además de por razones de equidad, una reforma del sistema foral en esta línea resulta imprescindible porque la situación actual es una fuente de inestabilidad permanente para el sistema de régimen común. La enorme diferencia que existe entre la financiación por habitante de los territorios forales y la de las comunidades de régimen común con niveles similares de renta resulta muy difícil de explicar y tiende a ser vista como un agravio comparativo en estas últimas. Esto es especialmente cierto en Cataluña, donde todas las fuerzas nacionalistas coinciden en la reivindicación de un sistema equiparable al foral cuya consecución, dado el tamaño de la región y el peligro cierto de contagio a otras comunidades ricas, haría inviable el actual sistema de nivelación interregional.

### 2. Recuperar el principio de nivelación total

El sistema de régimen común que se aplica en las regiones no forales ha funcionado tradicionalmente con un objetivo teórico de nivelación total de la capacidad de prestación de servicios de las comunidades autónomas. En el último acuerdo de financiación, sin embargo, se ha optado por renunciar a este objetivo, substituyéndolo por una garantía parcial de nivelación restringida a los servicios considerados fundamentales (véase De la Fuente, 2010). Aunque hasta el momento el cambio no ha tenido consecuencias prácticas, es de temer que pueda abrir la puerta a futuros deslizamientos hacia un reparto de los recursos públicos entre regiones más desigual que el actual y más ligado al nivel de renta.

La garantía de igualdad de acceso de los ciudadanos al conjunto de los servicios públicos es un corolario natural del principio de igualdad consagrado en la Constitución y, como tal, debería ser un principio básico orientador del diseño del sistema de financiación territorial. Por consiguiente, su recuperación debería ser un objetivo prioritario en la próxima revisión del modelo. En la misma línea, sería deseable reforzar el estatus legal de este principio y clarificar su alcance mediante la incorporación a la Constitución, o al menos a la LOFCA, de una garantía explícita en este sentido.

### 3. Aplicar realmente la fórmula de necesidades de gasto

Un objetivo tan importante como el de recuperar el principio de nivelación total es el de asegurar que tal principio se aplica real-

mente en la práctica. Hasta el momento, este no ha sido el caso. Tanto el modelo actual como sus antecesores contienen algunos elementos que han permitido la existencia de disparidades muy significativas en niveles de financiación por habitante entre las comunidades de régimen común que nada tienen que ver con diferencias en necesidades de gasto. Según los datos de la liquidación de 2009 (De la Fuente, 2011c), con el sistema actual existe un abanico de unos 26 puntos porcentuales dentro de las comunidades de régimen común en términos de financiación por unidad de necesidad a competencias homogéneas (desde 92 hasta 118, fijando en 100 el promedio del territorio de régimen común).

Para corregir esta situación sería necesario eliminar todos aquellos aspectos del sistema que alejan arbitrariamente sus resultados de los de la fórmula de necesidades de gasto que se utiliza para estimar los recursos que serían necesarios en los distintos territorios para prestar un nivel uniforme de servicios en todos ellos. Convendría, en particular, eliminar el Fondo de Suficiencia (excepto como vehículo para la financiación de las competencias singulares que ejercen solo algunas comunidades) y los Fondos de Convergencia para repartir el conjunto de los recursos del sistema de acuerdo con la fórmula de necesidades de gasto que actualmente se aplica solo al Fondo de Garantía. Con el fin de evitar la necesidad de fuertes recortes en la financiación de algunas comunidades, sería aconsejable hacer una transición suave desde la asignación actual hasta la derivada de la fórmula. Una posibilidad sería la de aplicar la fórmula actual de reparto del Fondo de Garantía sólo a una parte (diga-

mos la mitad) de los recursos del sistema en el año en curso, asignando la parte restante en proporción a la financiación del año anterior. De esta forma se introduce una cierta inercia en el reparto que, partiendo del statu quo existente, iría aproximándose a la asignación deseada de una forma gradual.

#### 4. ¿Retoques adicionales de la fórmula de necesidades de gasto?

En España se ha optado por un procedimiento relativamente poco elaborado de cuantificación de las necesidades regionales de gasto. En vez de realizar estimaciones detalladas del coste de los distintos servicios públicos en cada comunidad autónoma, el coste conjunto de todos ellos se intenta aproximar a través de una fórmula muy sencilla que incorpora solo un número reducido de variables demográficas y geográficas que recogen los factores con una mayor incidencia sobre la demanda de determinados servicios y sobre sus costes unitarios de provisión (incluyendo la estructura por edades de la población de cada comunidad y la extensión de su territorio). Aunque en mi opinión esta opción es acertada por su transparencia y nulo coste, existe aún un cierto margen para afinar los cálculos de necesidades de gasto utilizando información fácilmente disponible.

En primer lugar, convendría reintroducir una partida (ya existente en anteriores acuerdos de financiación) que recoja los costes fijos ligados a las instituciones de autogobierno y a otros servicios autonómicos, que son especialmente gravosos en el caso de las comunidades más pequeñas (4). En segundo lugar, un factor

importante de costes diferenciales que la fórmula actual no recoge y que convendría incorporar al sistema es el ligado a las diferencias en niveles de precios que existen entre regiones. Aunque este es un factor que puede afectar a muchas facetas de la actividad de las administraciones regionales, seguramente su aspecto más importante y más sencillo de corregir es su impacto sobre los costes salariales. Un objetivo razonable en este campo podría ser el de dotar a las comunidades autónomas de los recursos necesarios para que todas ellas puedan (si así lo deciden) pagar salarios medios con el mismo poder adquisitivo, de forma que puedan atraer personal con niveles similares de cualificación. Los cálculos necesarios son sencillos, aunque para mejorarlos sería deseable disponer de un índice de precios al consumo que incorpore los costes de la vivienda en propiedad (lo que no hace el actual IPC) (5). Finalmente, debería explorarse la posibilidad de introducir también una corrección por el nivel de renta per cápita. Esta variable puede tener un efecto apreciable sobre el gasto autonómico a través de la demanda de servicios sociales y del grado de utilización de la sanidad y de la educación públicas, que tienden a ser sustituidas de forma creciente por seguros sanitarios y colegios privados según aumenta el nivel de renta.

### III. MÁS AUTONOMÍA CON MEJOR RENDICIÓN DE CUENTAS

El principio de *responsabilidad fiscal* requiere que, en la medida de lo posible, cada nivel de gobierno aparezca ante sus ciudadanos como responsable no solo de sus decisiones de gasto sino también de las cargas tributarias

que estas conllevan (y a la inversa). Dadas las diferencias de renta existentes entre las regiones españolas, la exigencia de igualdad en capacidad de gasto por unidad de necesidad no permite diseñar el sistema de forma que todas las comunidades autónomas se financien enteramente con tributos cedidos que recaigan sobre sus propios ciudadanos y requiere la utilización de transferencias de nivelación que inevitablemente tendrán un peso muy importante en la financiación de los territorios de menor renta. Pero lo crucial a la hora de establecer incentivos correctos para las administraciones regionales es que el principio de responsabilidad fiscal se aplique en el margen; esto es, que aquellas comunidades autónomas que deseen aumentar su volumen de gasto por encima del nivel garantizado de referencia hayan de asumir el coste político que esto comporta mediante la elevación de las cargas tributarias que soportan sus ciudadanos.

Lamentablemente, nuestro sistema de financiación regional tampoco se adecua medianamente bien a este principio básico de eficiencia, lo que se traduce en un caso grave del bien conocido problema derivado de la existencia de «restricciones presupuestarias blandas». El problema surge porque las comunidades autónomas tienen el firme convencimiento —avalado hasta ahora por los hechos— de que pueden gastar sistemáticamente más de lo que ingresan porque el Estado terminará por rescatarlas antes o después, transfiriéndoles los recursos necesarios para mantener el nivel de gasto en el que se hayan embarcado.

La literatura nos dice que la gravedad del problema depende de una serie de factores que tie-

nen que ver fundamentalmente con el diseño del sistema de financiación regional y otras normas fiscales relacionadas con él y con la credibilidad de la amenaza de que el deseado rescate por parte del Gobierno central no llegará a materializarse (Rodden, Eskeland y Litvack, 2003). Un factor importante es el grado (real y percibido) de autonomía tributaria de los gobiernos regionales. La petición de rescate suele justificarse con el argumento de la falta de instrumentos adecuados para obtener los ingresos necesarios para asegurar el correcto funcionamiento de servicios fundamentales, especialmente en momentos de crisis económica. Cuanto mayor sea el margen del que disponen los gobiernos regionales para elevar sus ingresos tributarios y más conscientes sean los votantes (y los deudores) de su existencia, más difícil será trasladar al Gobierno central la responsabilidad sobre el problema ante los ojos de los ciudadanos, reduciendo así la presión sobre este para intervenir. También son importantes otros aspectos de la normativa fiscal, que en muchos países impone severas limitaciones a los déficits y a la emisión de deuda por parte de las administraciones territoriales con el fin de impedir que estas puedan gastar más de lo que ingresan, o la existencia de normas concursales claras para las administraciones que incumplan sus compromisos financieros. Otras consideraciones cruciales tienen que ver con el margen de discrecionalidad del que goza el Gobierno central para dirigir recursos adicionales hacia regiones o municipios específicos y con la reputación que este nivel de gobierno haya ido adquiriendo con el paso del tiempo. Si el Gobierno central ha sido consistentemente blando en situaciones similares en el pasado, sus amenazas de

dejar caer en el futuro a las administraciones territoriales que se comporten de forma irresponsable tendrán una credibilidad muy limitada y por lo tanto muy poco efecto disuasorio.

Lo dicho hasta el momento sugiere que el problema de las restricciones presupuestarias blandas es grave en el caso de las comunidades autónomas españolas. Aunque la cosa ha mejorado mucho con los dos últimos acuerdos de financiación, el grado de autonomía tributaria de los gobiernos regionales españoles sigue siendo menor de lo que sería deseable. En promedio, las comunidades autónomas de régimen común obtienen menos del 60 por 100 de sus recursos ordinarios de tributos sobre los que tienen capacidad normativa. El problema se agrava, además, porque muchos ciudadanos tienden a pensar que es la administración central («Hacienda») la que se queda con el grueso de sus impuestos e infravaloran la parte de los mismos que termina en las arcas autonómicas (IEF 2006). Tampoco ayuda en absoluto la experiencia pasada. Las comunidades han sido capaces de extraer del Estado ingresos adicionales con cada renegociación quinquenal del sistema de financiación así como inyecciones extraordinarias de recursos mediante acuerdos de carácter general como el adoptado en la II Conferencia de Presidentes o a través de acuerdos bilaterales que se plasman en convenios específicos o en revisiones al alza de la valoración de ciertas competencias transferidas. Particularmente negativa ha sido la experiencia del último acuerdo de financiación firmado hasta el momento. El «éxito» autonómico de arrancar al Estado una inyección de más de 11.000 millones anuales de euros adicionales sin contra-

partida alguna no puede más que haber reforzado la percepción ya existente entre los líderes regionales de que la forma más barata para ellos de conseguir ingresos adicionales es presionando al Estado para que los incorpore al sistema de financiación.

La discusión precedente, sin embargo, también apunta hacia posibles formas de endurecer las restricciones presupuestarias regionales. Se trataría, básicamente, de dotar a los gobiernos autonómicos de mejores instrumentos de control sobre sus ingresos y sus gastos, aumentando a la vez la visibilidad de tales instrumentos para los votantes y reduciendo en la medida de lo posible la confianza de los líderes regionales en que un rescate estatal llegará eventualmente si las cosas se ponen feas. El objetivo de todo ello sería el de forzar a las autonomías a *dar la cara* ante sus ciudadanos, subiendo impuestos o asumiendo el coste político de recortes en prestaciones en caso necesario, de forma que el voto autonómico pueda jugar su papel como mecanismo de disciplina fiscal.

### 1. Más poder de decisión (y mayor responsabilidad) regional en materia de ingresos...

Una primera medida en esta línea sería la de extender la capacidad normativa de las comunidades autónomas a nuevas fuentes de ingresos. Dado que ya la tienen sobre el IRPF y que la cesión del Impuesto de Sociedades no parece aconsejable porque plantearía numerosos problemas técnicos y podría desencadenar una indeseable carrera a la baja para atraer empresas, la mejor opción sería la cesión de competencias normativas sobre los im-

puestos que gravan el consumo final. Dada la oposición de la Comisión Europea a cualquier cambio normativo que pueda abrir la puerta a la existencia de tipos impositivos diferenciados regionalmente, la capacidad normativa sobre los grandes impuestos indirectos solo puede cederse de forma colegiada al conjunto de las comunidades autónomas, que deberán ejercerla a través de algún organismo multilateral, manteniendo tipos uniformes en todo el territorio nacional para los tramos autonómicos del IVA y los impuestos especiales (6).

También sería conveniente dotar a las comunidades autónomas de competencias normativas sobre posibles esquemas de copago en sanidad, educación y otros servicios de su competencia, así como ampliar su margen de actuación en aquellos casos en los que ya disponen de una cierta capacidad decisoria sobre el nivel de determinadas tasas (por ejemplo, las matrículas universitarias). Puesto que parece muy probable que los mecanismos de copago se conviertan gradualmente en una fuente significativa de ingresos destinados a financiar algunos de los principales servicios públicos, sería conveniente incluir tales ingresos en el sistema de financiación, tratándolos de la misma forma que a los recursos impositivos propiamente dichos. En particular, debería calcularse una recaudación normativa que capturaría los ingresos potenciales que se obtendrían por esta vía aplicando criterios uniformes en todas las regiones y que sería la magnitud que se utilizaría a efectos de los cálculos del sistema de financiación. Por otra parte, las comunidades autónomas tendrían libertad para modificar al alza o a la baja sus tarifas, posiblemente dentro de ciertos límites fijados

por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud o por la conferencia sectorial que corresponda en cada caso, pero siempre asumiendo íntegramente las consecuencias presupuestarias de tales decisiones.

### 2. ... y de ciertos parámetros de gasto

Como ya se ha apuntado más arriba en relación con la ley de dependencia, una variante del problema de restricciones presupuestarias blandas puede surgir también en el caso de la Administración central a través de lo que los norteamericanos llaman *unfunded mandates* u obligaciones no financiadas. Aunque la gestión de muchos servicios públicos importantes ha sido transferida a las comunidades autónomas, el Estado continúa fijando a través de su normativa básica ciertos estándares mínimos para la provisión de tales servicios y controla algunos aspectos clave de su prestación o del diseño e importe de las tasas ligadas a los mismos. Algunos de los parámetros que el Gobierno central fija por esta vía, como el número máximo de estudiantes por aula o el porcentaje de los gastos farmacéuticos que han de pagar distintos grupos de usuarios de la sanidad pública, tienen un efecto muy significativo sobre el gasto de las autonomías o sobre su capacidad para recuperar parte del mismo a través de mecanismos de copago.

En el caso de la sanidad, que es seguramente el más importante en términos del volumen de gasto afectado, existe un catálogo nacional de prestaciones mínimas obligatorias, un listado de medicamentos de los que se hace cargo el sistema público de salud y unas normas rígidas de copago

farmacéutico. Todo ello se fija por decreto estatal tras ser discutido en un organismo multilateral (el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) en el que el Estado cuenta con la mitad de los votos y tiene por tanto siempre asegurada la mayoría.

Aunque la existencia de ciertos estándares mínimos comunes en la asistencia sanitaria o en los servicios sociales es ciertamente razonable, también es cierto que la forma en que se fijan tales estándares puede resultar problemática pues permite al Estado imponer a las comunidades autónomas importantes obligaciones de gasto que estas tendrán que financiar con sus propios recursos. En la línea de lo apuntado más arriba en relación con el diseño de los mecanismos de copago, sería razonable que las comunidades autónomas tuviesen bastante más que decir sobre posibles cambios en tales estándares en el caso de aquellos servicios que gestionan y financian. En este caso, sin embargo, y en la medida en que se trate de fijar estándares mínimos uniformes para toda España, la capacidad de decisión autonómica habrá de ser colectiva y ejercerse a través de organismos multilaterales. Una forma de hacerlo sería atribuir la regulación básica sobre mecanismos de copago y estándares mínimos de servicio a las conferencias sectoriales correspondientes (como ya se hace en muchos casos), reduciendo además el peso asignado al voto estatal en tales organismos (desde el 50 hasta el 20 o 25 por 100) de forma que la administración central no pueda imponer a las comunidades autónomas obligaciones de gasto no acompañadas de recursos adicionales en contra de la voluntad de estas. El mismo mecanismo evitaría también que las comunidades autó-

nomas se escondan detrás del Estado cuando los estándares mínimos se modifiquen a la baja, tal como ha sucedido en meses recientes como parte de los ajustes presupuestarios exigidos por la actual crisis.

### 3. Mayor visibilidad de los recursos y competencias de las comunidades autónomas

Una mayor descentralización fiscal servirá de bien poco si los ciudadanos no son conscientes de ella. Esto es, un aumento en el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales exige no solo una mayor autonomía tributaria de estos sino también una percepción clara de la misma por parte de los votantes. Por lo tanto, el aumento en la capacidad normativa de las comunidades autónomas en materia fiscal debería acompañarse de otras medidas que ayuden a hacer más visible qué parte de nuestros impuestos termina en las arcas autonómicas. Entre ellas debería incluirse una clara separación de los tributos compartidos en un tramo estatal y otro autonómico que aparecerían nítidamente separados en impresos tributarios y facturas y serían regulados de forma independiente por las administraciones implicadas, aunque manteniendo en manos del Estado la determinación de la base imponible y la gestión tributaria. También sería muy deseable un reforzamiento de los contenidos autonómicos incluidos en los temarios escolares con el objetivo de mejorar el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico. A más corto plazo, quizá no estuviese de más organizar una campaña sostenida de publicidad institucional diseñada para concienciar a los

ciudadanos de las amplias competencias de los gobiernos regionales y del volumen de recursos que estos absorben.

### 4. Una restricción presupuestaria regional más dura

El aumento en la capacidad normativa regional en materia tributaria tampoco servirá de mucho si no se consigue que los gobiernos autonómicos dejen de ver las transferencias de la Hacienda central como la fuente única o al menos preferente de ingresos adicionales en el margen. Mientras no se cierre esta vía de financiación «blanda» de una forma creíble, será difícil hablar de restricciones presupuestarias duras y de auténtica responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales.

Aunque el problema persistirá, diga lo que diga la ley, hasta que el Gobierno central consiga establecer una reputación creíble de dureza en este sentido, podría resultar útil introducir algún obstáculo legal a la aportación de fondos extraordinarios al sistema de financiación por parte de la Hacienda central. Una posibilidad sería establecer en la LOFCA la exigencia de que la aportación del Estado al sistema solo pueda modificarse mediante la reforma de la ley ordinaria que regula el funcionamiento del mecanismo de financiación regional así como una prohibición de aportaciones incondicionadas fuera del sistema, como la acordada en la II Conferencia de Presidentes para ayudar a enjuagar los supuestos «déficits sanitarios».

Una medida potencialmente muy útil sería la de establecer (y, llegado el caso, aplicar) un procedimiento concursal especial

para las administraciones territoriales que asegurase la continuidad del funcionamiento ordenado de los servicios públicos fundamentales (y solo los fundamentales) en un marco de extrema austeridad, que implicaría la desaparición de todo gasto superfluo y severas reducciones de salarios y plantilla. De esta forma se reducirían las posibles disrupciones de la vida ciudadana y se haría más creíble el compromiso de la administración central de no rescatar a las administraciones territoriales insolventes que por otra parte ya recoge la normativa actual. Un avance importante en esta dirección ha sido la inclusión en la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria (LEP, BOE, 2012a) de una serie de disposiciones (incluidas en los arts. 25 y 26) que regulan la posible intervención de aquellas administraciones territoriales que incumplan sus compromisos de estabilidad presupuestaria de forma grave y reiterada. Para reforzar la efectividad de la norma sería conveniente automatizar en alguna medida el proceso de intervención en caso de llegarse a la suspensión de pagos de alguna administración territorial y fijar explícitamente los principios que deberán guiar la gestión de las administraciones intervenidas hasta que éstas normalicen su situación financiera.

En este apartado cabría incluir también un endurecimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria que en buena parte ya se ha incorporado a la reciente reforma de la ley. En la versión previa de la LEP (BOE, 2006 y 2007), la exigencia de equilibrio presupuestario se aplicaba a las comunidades autónomas sólo en promedio a lo largo de un ciclo económico completo. A la luz de la experiencia de los últimos años, resulta evidente que esta

regla ha permitido un comportamiento fiscal excesivamente laxo durante la parte expansiva del ciclo. Las comunidades autónomas no solo no han reducido apreciablemente su *stock* de deuda durante la larga expansión que precedió a la actual crisis, sino que han aumentado su gasto estructural por encima de sus ingresos recurrentes, quedando en una posición de enorme fragilidad financiera tras la explosión de la burbuja fiscal de los años del *boom* inmobiliario.

La nueva versión de la ley debería en principio hacer más difícil que el problema se pueda repetir en el futuro, por dos razones. La primera es que la prohibición de déficits estructurales contenida en la ley y el establecimiento en la misma de un límite prudente al crecimiento del gasto discrecional obligará a las comunidades autónomas a ahorrar más en la parte alta del ciclo, dejándolas en una mejor posición para enfrentarse a los períodos recesivos. La segunda es que la reforma ha reforzado considerablemente los mecanismos de alarma y seguimiento, así como los procedimientos de sanción, que incluyen la imposición de multas y, en última instancia prevén, como hemos visto, la intervención de las administraciones territoriales que incumplan sus obligaciones de equilibrio presupuestario.

Por otra parte, la nueva ley presenta un problema técnico potencialmente importante: en ella, el concepto operativo de estabilidad presupuestaria pasa a definirse en términos de una magnitud no directamente observable, el *déficit estructural*, que se calcula corrigiendo los ingresos y los gastos observados de las administraciones públicas por el impacto del ciclo económico,

resumido por la distancia estimada entre el producto potencial de la economía y su producto real, el llamado *output gap*. De esta forma se pretende aproximar lo que sería el saldo de las cuentas públicas en «condiciones normales», dadas las políticas actualmente en vigor y, al restringir esta magnitud, obligar a las autonomías a adoptar políticas sostenibles que aseguren el equilibrio presupuestario en promedio a lo largo del ciclo.

En principio, la solución adoptada en la ley resulta atractiva porque permite el libre juego de los estabilizadores automáticos y por lo tanto un razonable alisamiento del gasto público (aunque sin margen para una política contracíclica activa). En la práctica, sin embargo, existe un importante margen de error y una cierta inestabilidad en la estimación de la corrección cíclica a los gastos e ingresos públicos. Como consecuencia de ello, la nueva regla fiscal podría resultar en un alisamiento imperfecto del gasto e incluso generar una política fiscal un tanto errática, lo que en el caso regional sería doblemente indeseable si llega a interferir con el buen funcionamiento de servicios fundamentales como la sanidad o la educación, que no deberían estar sometidos a bruscas oscilaciones presupuestarias, ni a la baja ni al alza (7).

Aunque el problema debería ser considerablemente menor que el que resultaría de la prohibición pura y dura de los déficits presupuestarios (no estructurales), probablemente convendría dotar a las administraciones regionales de un instrumento adicional que les permitiría un mejor alisado del gasto e incluso un cierto margen para hacer una política de gasto contracíclica sin por ello relajar la disciplina fiscal

a la que están sometidas las regiones (8). Se trataría de permitir a las administraciones territoriales ahorrar *por adelantado* en la parte alta del ciclo a través de un fondo de estabilización presupuestaria cuya dotación acumulada podría utilizarse para complementar sus ingresos corrientes durante períodos recesivos, eliminando o al menos reduciendo así la necesidad de recortar sus servicios en la parte baja del ciclo. El gasto financiado con reintegros del Fondo de Estabilización no se computaría como parte del déficit a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad (9).

### 5. Un sistema más sencillo y transparente

Un vicio importante del sistema de financiación territorial que dificulta considerablemente el proceso de rendición de cuentas es su complejidad y falta de transparencia. La actual ley de financiación (BOE, 2009) es un galimatías difícilmente comprensible por un no especialista y dibuja un sistema complicado con múltiples fondos y criterios de reparto que no siempre funciona como podría parecer a primera vista. Por otra parte, la información disponible sobre las finanzas autonómicas es, pese a algunos avances recientes, muy mejorable. Algunas de las propuestas esbozadas más arriba, incluyendo la eliminación de fondos innecesarios y el desdoblamiento en tramos nítidamente separados de los impuestos compartidos, ayudarían a simplificar el sistema y a aumentar su transparencia. También sería importante obligar a las comunidades autónomas a ofrecer con puntualidad datos homogéneos y detallados de ejecución presupuestaria mes a mes similares a los que publica el Go-

bierno central. No estaría de más, finalmente, obligar a este último a publicar de forma sistemática y con prontitud las entregas a cuenta y anticipos que se ofrecen a las comunidades autónomas, así como un desglose detallado de la valoración de las competencias singulares que reciben una financiación específica «fuera de fórmula».

### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

El sistema de financiación del estado autonómico ha evolucionado un poco a trompicones y sin un diseño explícito de adónde se quería llegar a largo plazo. En un primer momento hubo que improvisar un modelo *ad hoc* que permitiese que las cosas siguieran funcionando sin demasiados problemas mientras se transferían competencias vitales a las nuevas administraciones regionales. Sin que nadie lo previera, el reparto de recursos resultante de este sistema provisional ha generado una enorme inercia que todavía se aprecia en los resultados del sistema actual y su fuerte dependencia de las transferencias estatales ha ayudado a crear en muchas administraciones autonómicas hábitos y actitudes difíciles de cambiar, entre los que cabría destacar por sus perniciosos efectos una muy decidida resistencia a asumir su mayoría de edad fiscal. Una vez concluida esta etapa inicial, los sucesivos acuerdos de financiación se han traducido en un progresivo aumento del grado de autonomía tributaria de las comunidades autónomas —más por presión de los nacionalistas catalanes que por convencimiento general— y han ido poniendo diversos parches al mecanismo de reparto que han aumentado gradualmente la complejidad del modelo

sin llegar a resolver los problemas de equidad subyacentes. El resultado final ha sido un sistema complejo y poco transparente, con serios problemas de equidad y eficiencia, que no termina de gustar a nadie.

Por otra parte, la reciente crisis económica ha puesto de manifiesto con claridad la gravedad de algunas de las disfunciones del sistema, y muy especialmente la de la deriva al alza en el gasto autonómico generada por el deficiente mecanismo de rendición de cuentas, que podría llegar a amenazar la sostenibilidad financiera del conjunto de las administraciones públicas. Consciente de la vital importancia del tema en el momento actual, el nuevo Gobierno ha incluido entre sus prioridades y aprobado muy rápidamente una reforma de la normativa sobre estabilidad presupuestaria que, entre otras cosas, endurece la disciplina fiscal a la que están sometidos los gobiernos regionales. Aunque esta reforma presenta algunos problemas técnicos que habrá que ver cómo se resuelven y que podrían exigir ajustes en la ley, su planteamiento parece correcto en líneas generales y debería hacer más difícil para las administraciones regionales el adoptar en el futuro ciertos comportamientos oportunistas que a la larga terminan imponiendo costes sobre terceros. Lo que esta reforma no ha alterado, sin embargo, son los incentivos de estas administraciones. En la medida en que puedan seguir haciéndolo, las comunidades autónomas continuarán tratando de extraer financiación adicional del Estado en vez de pedírsela a sus ciudadanos.

La corrección de este problema pasa, como hemos visto, por obligar a las comunidades autónomas a asumir de una vez por

todas su mayoría de edad fiscal, forzándolas a enfrentarse al hecho de que, en el margen, la responsabilidad de casar gastos con ingresos es suya y que esto exige en ocasiones decisiones desagradables de las que deberán dar cuenta a sus respectivos electorados. Es en este terreno de los incentivos donde todavía está casi todo por hacer y donde el presente gobierno, al igual que su predecesor, ha desaprovechado oportunidades importantes para ir haciendo un poco de sana pedagogía.

El anterior Gobierno socialista optó en 2009 por aislar a las comunidades autónomas del desplome de los ingresos tributarios que se produjo en ese año, estableciendo en los Presupuestos Generales del Estado unas entregas a cuenta excesivamente generosas que permitieron a las regiones posponer el comienzo de los ajustes cuando la crisis era ya una realidad muy patente. Casi al mismo tiempo y con motivo del nuevo acuerdo de financiación, inyectó más de 11.000 millones anuales de recursos adicionales en el sistema y permitió a las comunidades autónomas devolver los elevados saldos negativos derivados de las liquidaciones de 2008 y 2009 en cómodos plazos de cinco años más uno de carencia. Finalmente, cuando no quedó más remedio que ponerse a recortar, el Gobierno central dio la cara por las autonomías «obligándolas», para su alivio generalmente no admitido, a bajar los sueldos de los funcionarios, a limitar la oferta de empleo público y a hacer ciertos recortes en farmacia.

El Gobierno entrante del Partido Popular ha hecho más de lo mismo en los pocos meses que lleva en el poder. Ha ampliado de 5 a 10 años el período de devo-

lución de los saldos de las liquidaciones de 2008 y 2009 y ha dado a las autonomías un adelanto a cuenta de la liquidación de 2010, les ha ofrecido a estas un crédito para que puedan pagar las facturas pendientes de sus proveedores y aparentemente planea autorizar la emisión de bonos autonómicos con aval estatal (los denominados *hispa-bonos*) para facilitar el acceso de las regiones al mercado de crédito y reducir los costes de su deuda. Como su antecesor, finalmente el Gobierno del Partido Popular también ha asumido buena parte de los costes políticos ligados a impopulares recortes de gasto y subidas de tasas en sanidad (BOE, 2012b), quedando como el malo de la película y teniendo además que aguantar las protestas de algunos gobiernos regionales que presentan los recortes como una imposición. Solo en el caso de la educación (véase BOE, 2012c) se ha optado por ampliar los márgenes de actuación de las comunidades autónomas para reducir costes, dejando a estas la responsabilidad de elegir las medidas de ajuste que consideren más convenientes. Incluso en este caso, sin embargo, no parece que el Gobierno haya conseguido que la opinión pública perciba correctamente el objetivo del decreto y el reparto de responsabilidades entre las dos administraciones.

En términos generales, por tanto, la estrategia de los dos últimos gobiernos centrales (y su política de comunicación) no ha sido demasiado afortunada en este aspecto. El problema no es que la Administración central ayude a las autonomías en una situación difícil. Eso es parte de su trabajo. Lo malo es que las rescata una y otra vez casi sin contrapartida (más allá de vagas promesas de enmienda futura) y

esto sólo refuerza las malas costumbres de las rescatadas, que cada vez tienen menos incentivos para contener el gasto o para adoptar medidas impopulares sin la coartada de la imposición estatal. Más saludable habría sido un reparto más equilibrado de papeles que hubiese forzado a los ejecutivos regionales a soportar una parte mucho mayor de los costes políticos del ajuste a cambio de la ayuda estatal. A largo plazo y por el bien de todos, lo que muchas de las autonomías necesitan no son más rescates sino mejores instrumentos para equilibrar sus cuentas, y un fuerte empujón que las obligue finalmente a usarlos y a rendir cuentas de ello ante su electorado.

#### NOTAS

(\*) Agradezco la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2011-28348 y el apoyo de la Fundación SEPI.

(1) El presente artículo es en buena parte un resumen de un estudio más largo sobre el mismo tema (DE LA FUENTE, 2011a). El trabajo presupone una cierta familiaridad con el diseño del sistema de financiación regional. El lector interesado en los detalles del mismo puede referirse al trabajo citado o a DE LA FUENTE (2010).

(2) El principio de igualdad se consagra en los artículos 1 y 14 de la CE. Este último establece la igualdad de todos los españoles ante la ley y prohíbe toda discriminación por motivos de «nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Este principio se refuerza, ya en referencia más clara al sistema autonómico, en el Título VIII. Así, el artículo 139.1 proclama que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», mientras que el 138.2 prohíbe que los estatutos de autonomía comporten «privilegios económicos o sociales». Finalmente, el artículo 156.1 reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos... constitucionales», donde se incluyen, cabe destacar, el derecho a la educación (art. 27), a la protección de la salud (art. 43) y a la asistencia social (art. 41). Entre las obligaciones de los españoles se encuentra la de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica.

(3) Según mis cálculos, la contribución del País Vasco a la hacienda estatal es muy inferior a lo que debería ser de acuerdo con la propia Ley del Concierto. La razón es doble. En primer lugar, la valoración de las cargas estatales no asumidas por el País Vasco que se recoge en los anexos de las leyes quinquenales está fuertemente sesgada a la baja. Y en segundo, el ajuste por IVA se realiza utilizando valores desfasados de los coeficientes que recogen el peso del País Vasco en el consumo nacional y en la base del impuesto. El efecto conjunto de ambos factores ha sido el de rebajar la contribución vasca a los gastos del Estado en casi 4.500 millones en 2007, lo que supone un 6,89 por 100 del PIB del vasco. Tan considerable rebaja en la aportación del País Vasco a la caja común explica por sí sola la peculiar situación de la región en términos de financiación por habitante. Con datos de 2007, la financiación per cápita de la comunidad vasca suponía un 159 por 100 de la media de los territorios de régimen común a igualdad de competencias. Aunque no dispongo de cálculos detallados, la situación en Navarra es seguramente muy similar. Para más detalles, véase DE LA FUENTE (2011b).

(4) DE LA FUENTE y GUNDÍN (2009) ofrecen evidencia de la existencia de importantes costes fijos en el caso de la sanidad.

(5) Para un cálculo preliminar en esta línea véase el anexo 5 al capítulo 1 de DE LA FUENTE y GUNDÍN (2008).

(6) Dada esta restricción, los rendimientos del tramo autonómico del IVA y de los impuestos especiales deberían integrarse directamente en el Fondo de Garantía sin necesidad de calcular las participaciones regionales en cada tributo en proporción al consumo. La existencia de tales participaciones tiene el efecto perverso de reforzar la percepción de que existen derechos territoriales de propiedad sobre unos ingresos tributarios que son patrimonio común del conjunto de los ciudadanos, lo que en ocasiones se convierte en la antesala de una cierta resistencia a la redistribución regional. Cuando la cesión del impuesto se realiza con capacidad normativa individualizada sobre sus tipos, este efecto indeseable se ve más que compensado por el efecto positivo de la cesión sobre el grado de responsabilidad fiscal regional, pero este segundo efecto se pierde en ausencia de capacidad normativa o cuando la misma solo puede ejercerse de forma colegiada.

(7) Los problemas tienen que ver con la dificultad de estimar el *output gap* en tiempo real, con el considerable margen de error existente en la estimación de las elasticidades que se utilizan para calcular los componentes cíclicos de las diversas partidas de gastos e ingresos públicos (que en algunos casos se fijan a ojo) y con el propio método de cálculo, que hace depender todas las variables de interés exclusivamente del PIB cuando algunas de ellas varían con magnitudes mucho más volátiles, como pueden ser las ventas de viviendas y otros bienes duraderos o las ganancias de capital. En conjunto, mi impresión es que el procedimiento adoptado tiende a infravalorar

el componente cíclico (o transitorio) de los ingresos públicos (y también el de los gastos, pero esto no afecta a las regiones puesto que solo se consideran las prestaciones por desempleo, que son de competencia estatal), dejando en el déficit estructural estimado un componente apreciable de ruido cíclico no depurado. En consecuencia, el método de estimación tenderá a sobrevalorar el superavit estructural en la parte alta del ciclo y el déficit estructural en la parte baja, lo que a su vez tenderá a generar una política fiscal procíclica, con insuficiente ahorro en las expansiones y recortes excesivos del gasto o aumentos de impuestos en las recesiones. En el caso de las regiones, a estos problemas hay que añadirles los derivados de la posible asincronía entre los ciclos nacionales y regionales. Puesto que parece ser que los cálculos que exige la ley se basarán únicamente en el *output gap* nacional, los déficits estructurales regionales podrían no recoger demasiado bien la situación cíclica de todas las autonomías.

(8) Este instrumento sería aún más necesario en el caso de las entidades locales, a las que se les exige el equilibrio presupuestario año a año.

(9) El fondo de estabilización podría ser un fondo ficticio o puramente contable en el que una parte de la reducción del *stock* de deuda pública realizada durante la parte alta del ciclo generaría derechos a un cierto nivel de déficit en períodos recesivos. Sin embargo, la experiencia reciente sugiere que podría no ser mala idea crear un fondo real que invirtiese en obligaciones de alta calidad crediticia. Tales obligaciones serían más fáciles de vender a precios razonables en momentos de crisis que la deuda de la propia comunidad autónoma.

**BIBLIOGRAFÍA**

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE, 2006), Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Disponible en: <http://www.uned.es/escuela-practica-juridica/LO0306.pdf>.

— (BOE, 2007), Real decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/31/pdfs/A53953-53961.pdf>.

— (BOE, 2009), Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>.

— (BOE, 2012a), Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y

Sostenibilidad Financiera. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf>.

— (BOE, 2012b), Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/24/pdfs/BOE-A-2012-5403.pdf>.

— (BOE, 2012c), Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/21/pdfs/BOE-A-2012-5337.pdf>.

DE LA FUENTE, A. (2010), «El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195(4): 91-138. Disponible en: <http://ideas.repec.org/a/hpe/journal/y2010v195i4p91-138.html>.

— (2011a), «La financiación territorial en España: situación actual y propuestas de reforma», *Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española*, vol. I, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, pp. 125-254. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/878.11.html>.

— (2011b), «¿Está bien calculado el cupo?», *Moneda y Crédito*, 231: 93-150. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/803.10.html>.

— (2011c), «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 1999-2009», mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/889.11.html>.

DE LA FUENTE, A., y GUNDÍN, M. (2008), *La financiación regional en España y en cuatro países federales*, Fundación Caixa Galicia, Santiago de Compostela.

— (2009), «Sobre el reparto de la financiación sanitaria», *Investigaciones Económicas*, XXXIII(3): 473-527. Disponible en: <http://ideas.repec.org/a/iec/inveco/v33y2009i3p473-527.html>.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (IEF, 2006), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005», Documento n.º 10/06, Madrid.

OLSON, M. (1969), «The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government», *American Economic Review*, 59(2): 479-487.

RODDEN, J.; ESKELAND, G., y LITVACK, J. (Eds.) (2003), *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, MIT Press, Cambridge, Mass.